

Polska w Unii Europejskiej. Bilans korzyści.

*Redakcja naukowa
Stanisław Kluza*



Instytut Debaty Eksperckiej i Analiz – QUANT TANK działa na rzecz budowy kapitału społecznego oraz podnoszenia standardu życia i zamożności w Polsce. Quant Tank to niezależny think tank wykorzystujący ilościowe metody badawcze jako główne narzędzie pomiaru i modelowania rezultatów. Naszym celem jest wsparcie uczestników debaty publicznej wysokiej jakości analizą oraz pogłębionym wnioskowaniem. Chcemy, aby wybory społeczne dokonywały się w oparciu o rzetelną wiedzę i merytoryczną wymianę poglądów. Skupiamy naukowców i praktyków o dużym doświadczeniu badawczym, eksperckim oraz zarządczym. Łączymy wiedzę z doświadczeniem. Opracowujemy rekomendacje i analizy z obszaru strategii dla firm, samorządów oraz polityk publicznych państwa – z inicjatywy własnej jak również na zamówienie.

Więcej na stronie www.ideia.pl



Fundacja Przyjazny Kraj
The Friendly State Foundation

FUNDACJA PRZYJAZNY KRAJ, powołana w 2013 r. przez prywatnych fundatorów, jest organizacją pozarządową, która w celach statutowych ma m.in. prowadzenie badań i analiz dotyczących systemów regulacyjnych i ekonomicznych, promowanie wolności gospodarczej i rozwoju przedsiębiorczości, działalność edukacyjną, podejmowanie działań wspierających rozwój aktywności obywatelskiej i społecznej, wzrost efektywności działania instytucji państwowych i samorządowych.

Raporty, analizy oraz wydarzenia Fundacji znajdują się na stronie przyjaznykraj.pl

Polska w Unii Europejskiej. Bilans korzyści.

*Redakcja naukowa
Stanisław Kluza*

Warszawa, październik 2023

Kierownik naukowy: **Stanisław Kluza**

Kierownik projektu: **Stanisław Kluza**

Autorzy: **Robert Azembski, Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska, Stanisław Kluza,
Witold M. Orłowski, Walenty Poczta**

Recenzent: **Andrzej Sławiński**

Redakcja językowa: **Anna Adamczyk**

Raport powstał na zamówienie Fundacji Przyjazny Kraj.

Opracowanie jest bezstronne i obiektywne, Fundacja Przyjazny Kraj nie miała wpływu na jego tezy ani wypowiedzi.

Wszystkie prawa zastrzeżone.

Prezentowane w opracowaniu wnioski i opinie są wynikiem osobistych analiz i poglądów; nie stanowią oficjalnych stanowisk instytucji, z którymi są autorzy związani.

Projekt okładki: **Justyna Kułaga**

Opracowanie graficzne: **Wiktor Idzik**

ISBN: 978-83-67573-01-6

WYDAWNICTWO JEDNOŚĆ

25-025 Kielce, ul. Jana Pawła II nr 4

Dział sprzedaży: tel. 41 349 50 50

Redakcja: tel. 41 349 50 00

www.jednosc.com.pl

e-mail: jednosc@jednosc.com.pl

Druk i oprawa:

Drukarnia im. A. Półtawskiego

www.drukarnia.kielce.pl



Robert Azembski – dziennikarz z ponad 30-letnim doświadczeniem. Pracował m.in. w „Rzeczpospolitej”, „Wprost”, „Gazecie Bankowej” oraz w wielu innych tytułach prasowych i internetowych traktujących o finansach, gospodarce i ekonomii. Chociaż specjalizuje się głównie w finansach, w tym w bankowości (ze szczególnym uwzględnieniem bankowości spółdzielczej), a także w ubezpieczeniach i rynku inwestycyjnym, na łamach magazynu „Forum Polskiej Gospodarki” oraz serwisu fpg24.pl najwięcej miejsca poświęca szeroko pojętej tematyce przedsiębiorczości. W swoich analizach, raportach i recenzjach odnosi się też do zagadnień szerszych – gospodarczych oraz makroekonomicznych uwarunkowań działalności firm. Jest również stałym współpracownikiem Instytutu Debaty Ekspertkiej i Analiz – QUANT TANK, od początku jego powstania.



Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska – profesor nauk ekonomicznych, absolwentka i wykładowczyni Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie (SGH). Od 1997 r. Jean Monnet Chairholder na mocy decyzji Komisji Europejskiej UE. W latach 2002–2005 członkini zespołu doradców ekonomicznych prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego; 2008–2012 – prorektor SGH do spraw współpracy z zagranicą; 2013–2016 – członkini Senatu ISM University of Management and Economics w Wilnie. Autorka ekspertyz dla Europejskiej Komisji Gospodarczej Narodów Zjednoczonych i OECD na temat polskiego systemu handlowego oraz ponad 200 prac naukowych opublikowanych w Polsce i za granicą z zakresu międzynarodowego systemu handlowego GATT/WTO, różnych etapów integracji Polski z Unią Europejską oraz skutków przystąpienia do tej organizacji.



Stanisław Kluza – doktor ekonomii, twórca zintegrowanego nadzoru finansowego (KNF), przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego (2006–2011), minister finansów i wiceminister finansów (2006), prezes BOŚ Bank (2016–2017), główny ekonomista i dyrektor Departamentu Analiz w Banku Gospodarki Żywnościowej (2002–2006). Pracownik naukowy w Szkole Głównej

Handlowej w Warszawie, związany z Instytutem Statystyki i Demografii (od 1994 r.). Założyciel Instytutu Debaty Eksperckiej i Analiz – QUANT TANK (2018). Specjalizacja naukowa: polityka pieniężna, statystyka, ekonometria, makroekonomia, bankowość oraz badania koniunktury. Autor wielu prezentacji i referatów w zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym i analizy makroekonomicznej.



Witold M. Orłowski – profesor nauk ekonomicznych, wykładowca Szkoły Biznesu Politechniki Warszawskiej i Akademii Vistula w Warszawie, główny doradca ekonomiczny PwC Polska. W przeszłości szef zespołu doradców ekonomicznych prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego, członek Narodowej Rady Rozwoju i Rady Gospodarczej Rządu, przewodniczący Rady Powierniczej Muzeum Narodowego w Warszawie, doradca Głównego

Negocjatora członkostwa Polski w Unii Europejskiej, Specjalny Doradca Komisji Europejskiej, doradca wielu organizacji krajowych i międzynarodowych. Wykładowca na wielu uczelniach w Polsce i za granicą. Autor 16 książek i ponad 200 publikacji naukowych, komentator ekonomiczny i felietonista głównych polskich mediów.



Walenty Pocza – profesor nauk ekonomicznych na Uniwersytecie Przyrodniczym w Poznaniu, dziekan Wydziału Ekonomicznego, kierownik Katedry Ekonomii i Polityki Gospodarczej w Agrobiznesie. Członek Komitetu Nauk Ekonomicznych PAN od 2011 r. Nieprzerwanie od 2008 r. jest członkiem Rady Naukowej Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowego Instytutu Badawczego w Warszawie, a od 2015 r.

pełni funkcję przewodniczącego tej Rady. Od 2009 r. jest członkiem Rady Naukowej Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN w Warszawie. Autor i współautor ponad 400 publikacji naukowych z zakresu integracji Polski z Unią Europejską w obszarze sektora żywnościowego i obszarów wiejskich, polityki gospodarczej i polityki rolnej, ekonomii sektora rolno-żywnościowego, handlu zagranicznego produktami rolno-żywnościowymi, rolnictwa europejskiego i światowego, rozwoju regionalnego i rozwoju obszarów wiejskich.

Spis treści

Wstęp. Unia Europejska jako akcelerator dla Polski w procesie domykania luki rozwojowej względem gospodarek wysokorozwiniętych	13
Europejskie programy wsparcia finansowego dla Polski w okresie przedakcesyjnym oraz przepływy finansowe między Polską a unijnym budżetem po akcesji do Unii Europejskiej	33
Polska w Unii Europejskiej. Perspektywa makroekonomiczna	65
Wpływ akcesji Polski do Unii Europejskiej na sytuację rolnictwa i rolników	91
Udział Funduszy Europejskich w rozwoju infrastruktury Polski	129
Recenzja monografii <i>Polska w Unii Europejskiej. Bilans korzyści</i>	161

Kluczowe wnioski

1. Polska rozpoczęła transformację systemową jako jeden z najsłabszych gospodarczo krajów postsocjalistycznych. Wówczas czytelnie postawione drogowskazy w kierunku reform rynkowych i transformacji systemowej sprawiły, że Polska skierowała się w stronę standardów Europy Zachodniej. W 1994 r. Polska złożyła wniosek o akcesję do Unii Europejskiej, co sfinalizowało się 10 lat później. W 2024 r. będziemy obchodzić jubileusz 20-lecia tego uczestnictwa. Zaledwie jedna trzecia wieku wystarczyła, aby Polska osiągnęła historycznie najmniejszą odległość od liderów w rozwoju gospodarczym na arenie europejskiej.
2. Członkostwo Polski w UE udowadnia jej obecność w świecie cywilizacji zachodniej. Wykracza to poza obszar gospodarczy. Jest też częścią tożsamości kulturowej, standardów prawnych i dziedzictwa historycznego.
3. W obszarze gospodarczym Polska osiągnęła sukces dzięki otrzymanym funduszom unijnym, dostępowi do jednolitego rynku, swobodzie w przepływie osób i kapitału, procesom dostosowawczym i standaryzacyjnym polskiego prawa i praktyk regulacyjnych, oraz systemowi dopłat dla rolnictwa.
4. Polska jest beneficjentem blisko 20% wszystkich unijnych środków na politykę spójności w całej Unii Europejskiej, czyli 27 państwach.
5. Od początku akcesji do końca kwietnia 2023 r. Polska wpłaciła do unijnego budżetu 79,1 mld EUR. Jest to równowartość jednej trzeciej transferów do Polski w tym samym okresie. Oznacza to, że za każde jedno euro wpłacone do unijnego budżetu otrzymaliśmy trzy euro, co jednoznacznie przesądza o bardzo korzystnym bilansie finansowym.

6. Około 60 proc. wydatków publicznych na inwestycje w Polsce w ostatnich latach było finansowane ze środków unijnych.
7. W ciągu 19 lat członkostwa PKB per capita (liczonego parytetem siły nabywczej) Polski zwiększył się z 40% do 76% poziomu zachodnioeuropejskiej grupy krajów: Niemcy, Francja, Włochy i Wielka Brytania. Polska dogoniła kraje Europy Południowej (Grecja, Hiszpania, Portugalia), które gospodarczo przeskoczyły nasz kraj w czasach powolnego rozwoju i kryzysu gospodarki centralnie planowanej. Członkostwo w UE przyniosło spektakularne przyspieszenie rozwoju Polski i radykalne zmniejszenie luki rozwojowej, dzielącej nasz kraj od Europy Zachodniej.
8. O ile przed akcesją do UE przeciętna wartość napływu inwestycji zagranicznych wynosiła nieco ponad 4 mld EUR rocznie, o tyle od momentu akcesji wartość napływających BIZ wzrosła do niemal 15 mld EUR rocznie.
9. Łączna, skumulowana wartość aktywów posiadanych w Polsce przez zagraniczne firmy z tytułu dokonanych w naszym kraju BIZ wzrosła z 46 mld EUR w 2003 r. do 301 mld EUR w 2022 r., a więc z poziomu 24% PKB do 45% PKB.
10. Skutkiem członkostwa w UE stał się trwały wzrost relacji wymiany handlowej (sumy eksportu i importu) do PKB – z poziomu około 50–60% przed akcesją do 130% obecnie. W efekcie wystąpienia dynamicznych efektów integracji to eksport, realizowany przy nadwyżce handlowej, stał się w latach 2004–2022 głównym motorem rozwoju polskiej gospodarki, któremu zawdzięczała ona swój przyspieszony wzrost. Jest to model rozwoju pod pewnymi względami przypominający ten, który zapewnił niezwykle sukces gospodarczy krajom Azji Południowo-Wschodniej.
11. Polscy rolnicy otrzymali od początku obecności w UE dopłaty bezpośrednie w wysokości blisko 240 mld PLN. Łącznie rolnicy w ramach wspólnej polityki rolnej w okresie poakcesyjnym zostali wsparci środkami w wysokości około 350 mld PLN (w cenach bieżących). Polska jest biorcą około 9 proc. całego unijnego budżetu Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) – fundusze na wsparcie dochodów rolniczych oraz na rozwój obszarów wiejskich.
12. 36,5 proc. dochodów rolników pochodzi z unijnego wsparcia z tytułu dopłat bezpośrednich. Zauważalny wzrost zamożności obszarów wiejskich

przyczynił się do rozwiązania wielopokoleniowych problemów społecznych wynikających z ubóstwa polskiej wsi.

13. Prawie 9 razy wzrosła wartość eksportu rolno-spożywczego od wejścia Polski do UE. Za sukcesy polskiego handlu zagranicznego produktami rolno-spożywczymi odpowiada głównie handel wewnątrzwspólnotowy. Do innych krajów UE trafia około trzy czwarte eksportu tej grupy towarowej.
14. W latach 2004–2021 w Polsce zrealizowano około 270 tys. projektów współfinansowanych z Funduszy Europejskich. Ich łączna wartość przekracza bilion złotych, z czego ponad 650 mld PLN stanowiło dofinansowanie z UE.
15. Ponad 104 mld zł PLN otrzymała Polska od 2004 r. z Unii Europejskiej na inwestycje drogowe.

Stanisław Kluza

Wstęp

Unia Europejska jako akcelerator dla Polski w procesie domykania luki rozwojowej względem gospodarek wysokorozwiniętych

Wprowadzenie

Polacy nigdy w historii nie byli tak zamożni jak obecnie, a Polska osiągnęła najmniejszą odległość od liderów w rozwoju gospodarczym na arenie europejskiej. Potwierdza to nie tylko proste porównanie produktu krajowego brutto (PKB) na mieszkańca, lecz także indeksy odnoszące się do pomiaru zamożności społeczeństw¹. Dla Polski szczególnym punktem odniesienia są Niemcy, ze względu zarówno na wielkość gospodarki, jak i bezpośrednie sąsiedztwo geograficzne. Gdy zaczynała się transformacja, nominalny PKB na obywatela w Niemczech Zachodnich był 13-krotnie wyższy niż w Polsce. W roku przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (UE) mnożnik ten wynosił 5. Obecnie, po blisko 20 latach obecności Polski w UE, Niemcy mają PKB na mieszkańca 2,5-krot-

WAŻNA LICZBA

Gdy zaczynała się transformacja, nominalny
PKB na obywatela w Niemczech Zachodnich był
13-krotnie wyższy niż w Polsce.

¹ Warsaw Enterprise Institute, *Wskaźnik bogactwa narodów. Edycja 2022*, <https://wei.org.pl/wp-content/uploads/2022/07/WBN-II-edycja-PL.pdf> (dostęp: 10.11.2023).

nie wyższy niż Polska. Jeszcze bardziej na korzyść Polski te wielkości wyglądają w przypadku zastosowania metody pomiaru PKB według parytetu siły nabywczej. Jednocześnie Polska niemal zrównała się z przeciętnym poziomem rozwoju gospodarczego państw Europy Południowej (Hiszpania, Portugalia, południowe Włochy, Grecja) oraz jest jednym z największych beneficjentów polityki spójności i jednolitego rynku. Co więcej, dostarcza także korzyści UE, gdyż jedną z przewag globalnych Unii jest populacja około 450 mln obywateli (Polska ma w niej udział na poziomie 8,5%). Efekt skali, który osiąga UE, będzie popychał ją w kierunku dalszych rozszerzeń. Najbardziej oczywiste kierunki to wschód i południe Europy. Proces ten będzie dla Polski istotnym wyzwaniem. Z jednej strony stwarza nowe szanse rozwojowe, ale z drugiej Polska będzie mniej korzystać ze środków np. w ramach polityki spójności. W ostatnich okresach Polska wykorzystała prawie 20% wszystkich środków z polityki spójności całej UE.

Polska osiągnęła ten sukces pomimo utrzymywania wielu istotnych różnic w światopoglądach, zarówno w obszarze polityk społecznych, jak i obyczajowości, a także z zachowaniem dalekiej niezależności polskiego rządu w zakresie polityki gospodarczej i fiskalnej oraz dużego dystansu do formuły funkcjonowania i organizacji UE. Jednocześnie Polska udowodniła, że jest częścią wielowiekowej spuścizny cywilizacyjnej Europy Zachodniej.

Transformacja systemowa

Rok 1989 był dla Polski przełomowy, przyniósł bowiem szansę na wyrwanie się z socjalistycznego modelu zarządzania gospodarczego oraz z politycznego bloku państw satelickich Związku Radzieckiego, *de facto* następcy dawnej, feudalnej przedrewolucyjnej Rosji i protoplasty współczesnej oligarchicznej Rosji. Dla wszystkich państw minionego Układu Warszawskiego był to również zwrot cywilizacyjny w kierunku standardów zachodnich, z którymi w większości te kraje były związane przez stulecia.

Te regionalne i globalne zmiany zostały zapoczątkowane w Polsce, która najgorzej gospodarczo przeszła przez lata 80. XX w. Zapaść gospodarcza była konsekwencją nieefektywnej gospodarki centralnie planowanej, którą próbowano reanimować poprzez zaciąganie zagranicznych kredytów w latach 70. Tak zwana epoka Gierka charakteryzowała się poprawą warunków życia i ożywieniem inwestycyjnym. Same pieniądze i niewielka odwilż w obszarze swobód obywatelskich były jednak niewystarczające do uefektywnienia gospodarki. Po zużyciu tych środków pozostały do spłaty duże kredyty, których obsługa jesz-

cze bardziej uderzyła w mało konkurencyjną gospodarkę, mogącą eksportować głównie surowce i towary niskoprzetworzone. Kwestią czasu było pojawienie się silnych niepokojów społecznych. Niewątpliwym fenomenem polskiej rewolucji ustrojowej jest jej pokojowy przebieg. Dla przykładu Rumunia, najbardziej systemowo podobna w tym czasie do Polski, miała o wiele bardziej burzliwy tok zdarzeń na początku transformacji.

Już pierwsze rządy wskazały, że celem Polski jest podjęcie reform rynkowych, a także skierowanie się w stronę modelu gospodarczego państw tworzących Europejską Wspólnotę Gospodarczą (od 1993 r. – UE). Kolejne etapy reform ustroju i gospodarki od jesieni 1989 r. uwiarygodniły Polskę oraz pozwoliły podpisywać kolejne umowy przybliżające i włączające ją w obieg gospodarek europejskich. Wysiłek w tym kierunku zaowocował tym, że wiosną 1994 r. Polska formalnie złożyła wniosek o członkostwo w UE.

Poszukując punktu odniesienia do porównań dla sytuacji gospodarczej Polski w pierwszym etapie transformacji systemowej, przede wszystkim ważne są trzy grupy państw. Po pierwsze, są to kraje nam szczególnie bliskie geograficznie i gospodarczo: Czechy, Słowacja, Węgry (tworzące Grupę Wyszehradzką, obecnie tzw. V4, powołaną w 1991 r. przez trzy państwa: Polskę, Czechosłowację i Węgry). Po drugie, należy przyrzeć się państwom, które w tym samym czasie zaczynały przemiany z porównywalnym poziomem rozwoju gospodarczego co Polska – są to Bułgaria i Rumunia. Po trzecie, aby zrozumieć, jak dużym sukcesem była polska transformacja², należy spojrzeć, jaki dystans rozwojowy został domknięty od początku transformacji do momentu wejścia Polski do UE. W tym przypadku należy przeprowadzić porównanie z państwami największymi wówczas w UE, takimi jak Niemcy, Wielka Brytania, Włochy, Francja, Hiszpania.

W gronie państw przyjętych w 2004 r. do UE Polska była krajem największym ludnościowo i terytorialnie, ale jednocześnie jednym z najsłabiej rozwiniętych ekonomicznie, biorąc pod uwagę zamożność przeciętnego obywatela³. Zacołanie gospodarcze Polska zawdzięczała przede wszystkim nieefektywnemu systemowi gospodarki centralnie planowanej oraz roli państwa profilowanego na wiodące funkcje produkcji rolno-spożywczej. Dodatkowym źródłem niskiego rozwoju Polski był bardzo kosztowny i długotrwały pro-

² M. Piątkowski, *Europe's Growth Champion: Insights from the Economic Rise of Poland*, Oxford University Press, Oxford 2018.

³ W. Orłowski, *Budowa filarów rozwoju – 25 lat w polskiej gospodarce*, w: *25 lat konkurencyjnej Polski*, A. Grzemska, I. Kasprzak-Ciesielska (red.), Międzynarodowe Targi Poznańskie, Poznań 2014.

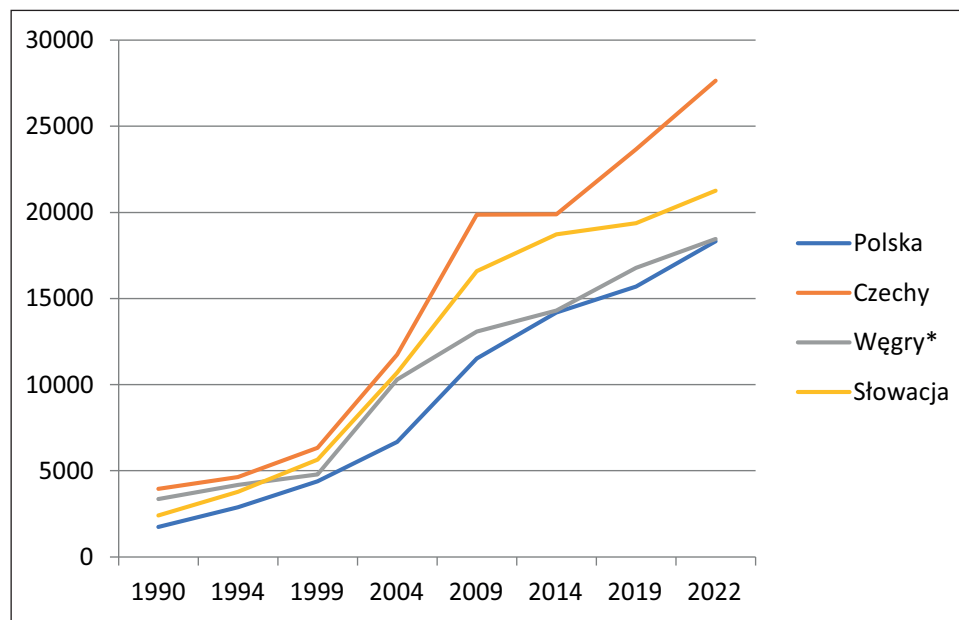
ces odbudowy kraju po II wojnie światowej, którą w przeliczeniu na obywatela Polska odczuła najdotkliwiej w Europie.

W 1990 r. na tle państw Grupy Wyszehradzkiej Polska była ekonomicznie zdecydowanie najsłabsza. Wówczas PKB na mieszkańca w Polsce wynosił trochę ponad 1,7 tys. USD, a w Czechach był zbliżony do 4 tys. USD (zob. rysunek 1). W Polsce PKB na mieszkańca był niższy o 55% niż w Czechach, o 48% niż na Węgrzech i o 28% niż w Słowacji (po procesie podziału Czechosłowacji). W 2022 r. dogoniliśmy Węgry, a zarazem nasze PKB per capita był już o 34% niższy względem Czech.

WAŻNA LICZBA

Patrząc na zmianę nominalnego PKB w okresie 1990–2022, wyraźnie widać, że największy progres poczyniła Polska, gdyż wzrósł on nominalnie na mieszkańca 11-krotnie, podczas gdy w tym samym czasie dla Słowacji 9-krotnie, Czech – 7-krotnie, Węgry – 6-krotnie.

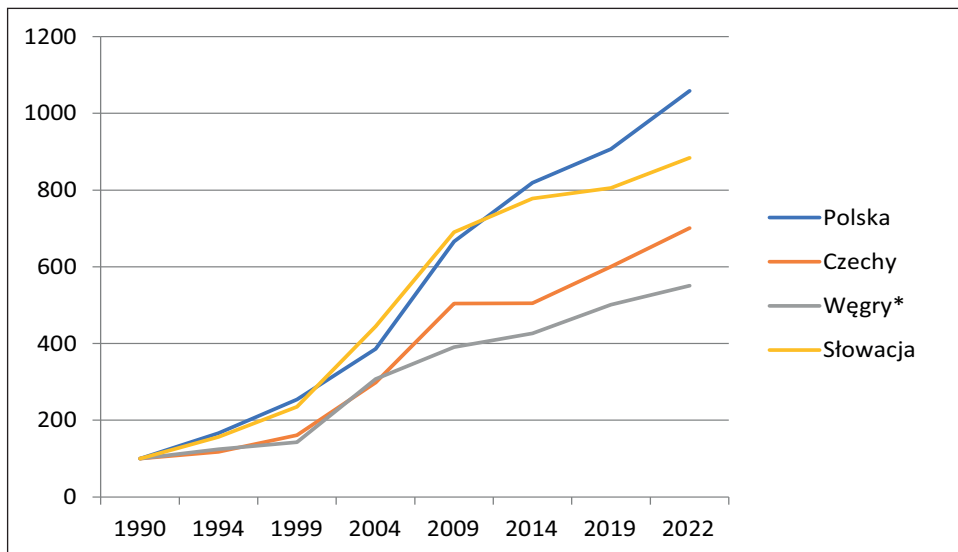
Rysunek 1. Polska na tle krajów Grupy Wyszehradzkiej – PKB per capita w USD (w latach 1990–2022)



* Pierwsza obserwacja dla Węgry jest dla 1991 r.

Źródło: analiza własna w oparciu o dane Banku Światowego.

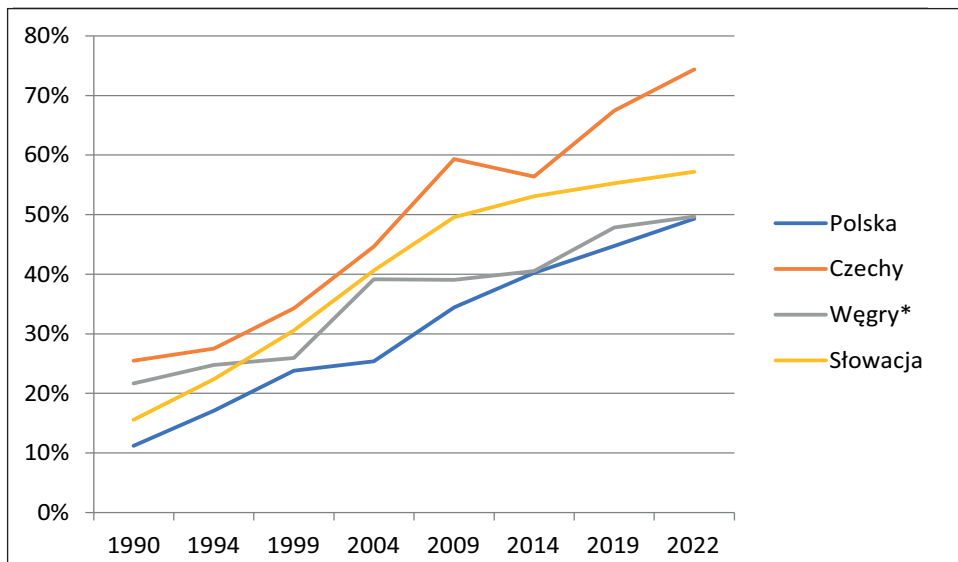
Rysunek 2. Polska na tle krajów Grupy Wyszehradzkiej – poziom PKB per capita w USD, gdzie rok 1990 = 100 (w latach 1990–2022)



* Pierwsza obserwacja dla Węgier jest dla 1991 r.

Źródło: analiza własna w oparciu o dane Banku Światowego.

Rysunek 3. Polska na tle krajów Grupy Wyszehradzkiej – % względem średniego PKB per capita w UE (w latach 1990–2022)



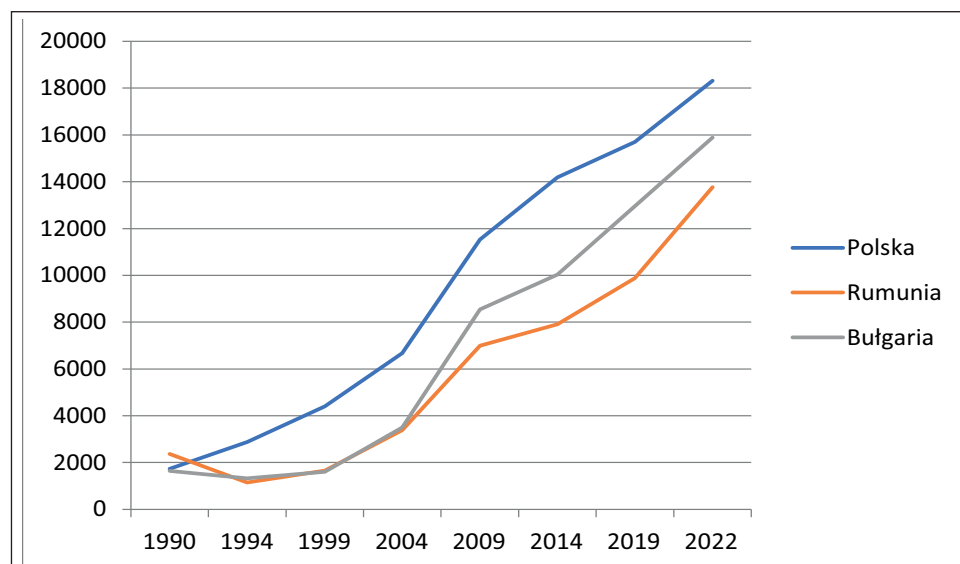
* Pierwsza obserwacja dla Węgier jest dla 1991 r.

Źródło: analiza własna w oparciu o dane Banku Światowego.

Patrząc z perspektywy całego procesu transformacji, zdecydowanie lepiej Polska wypada na tle Rumunii i Bułgarii. Są to państwa mniejsze ludnościowo i terytorialnie, ale rozpoczynały transformację systemową z bardzo podobnego poziomu co Polska. Podobnie jak Polska, Rumunia w latach 70. XX w. zaciągnęła duże kredyty na Zachodzie i nie umiała właściwie ich wykorzystać. Już w latach 80. przyjęła jednak zdecydowanie bardziej restrykcyjną strategię ich spłaty, co miało odzwierciedlenie w gorszych nastrojach społecznych, które doprowadziły do krwawego usunięcia komunistycznego dyktatora wraz z nadejściem transformacji.

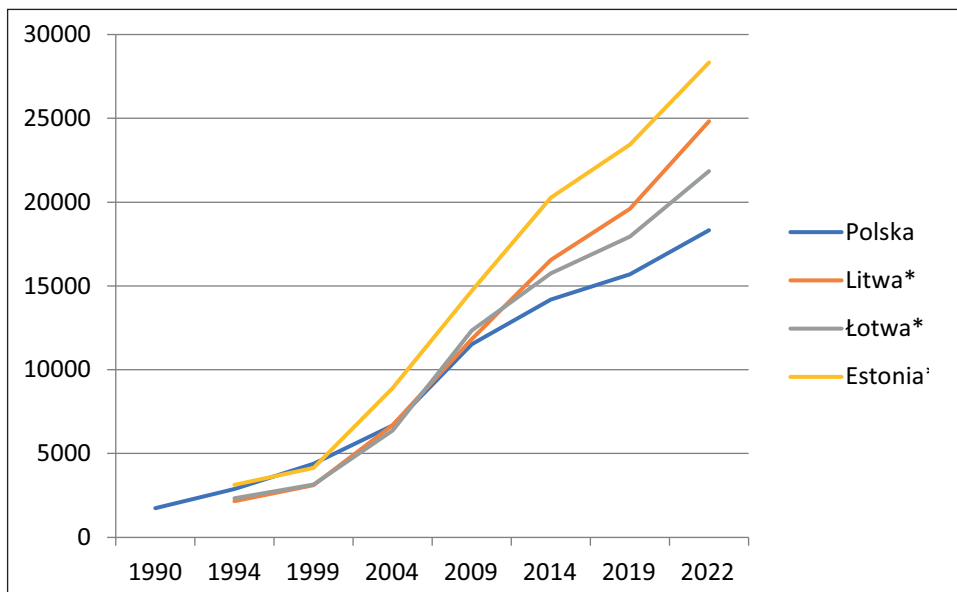
W 1990 r. w ujęciu dolarowym PKB na mieszkańca był w Polsce o 27% niższy niż w Rumunii, ale kraj ten doświadczał wówczas dalszego regresu gospodarczego. Pięć lat później PKB w Polsce był już o 150% wyższy od rumuńskiego. Bułgaria miała w 1990 r. PKB zaledwie o 5% niższy od polskiego, ale – podobnie jak Rumunię – czekał ją jeszcze kilkuletni regres (zob. rysunek 4). Obecnie PKB Polski per capita jest wyższy o 15% od bułgarskiego i o 33% od rumuńskiego. Kraje te są uznawane za najslabiej rozwinięte regiony UE. Trudny start Bułgarii i Rumunii w transformację systemową poskutkował również wolniejszym procesem akcesyjnym. Oba te kraje weszły do UE z początkiem 2007 r. (prawie trzy lata po pierwszym rozszerzeniu z udziałem Polski). Z perspektywy czasu można ocenić, że podążają one podobną ścieżką co Polska, ale z kilkuletnim opóźnieniem.

Rysunek 4. Polska na tle krajów czarnomorskich – PKB per capita w USD (w latach 1990–2022)



Źródło: analiza własna w oparciu o dane Banku Światowego.

Rysunek 5. Polska na tle krajów nadbałtyckich – PKB per capita w USD (w latach 1990–2022)



* Pierwsza obserwacja dla Litwy, Łotwy i Estonii jest dla 1995 r.
Źródło: analiza własna w oparciu o dane Banku Światowego.

Choć nie zawsze nominalny PKB per capita jest najlepszą miarą do porównań bogactwa państw i zamożności obywateli, to z perspektywy porównań kilkudziesięcioletnich pozwala na odzwierciedlenie długookresowych tendencji. Spojrzenie to może być wykorzystane do porównania Polski względem kluczowych gospodarek rozwiniętych i rozwijających się, a jednocześnie odróżniających się od Polski funkcjonowaniem poza wpływem politycznym ZSRR oraz niedoświadczających modelu gospodarki centralnie planowanej. W pierwszym przypadku porównanie można wykonać dla czterech kluczowych gospodarek UE: Niemiec, Włoch, Francji, Hiszpanii (zob. rysunek 6). Co więcej, tendencja

WAŻNA LICZBA

Gdy Polska zaczynała transformację w 1990 r., to jej nominalne PKB per capita osiągało zaledwie 8% niemieckiego, włoskiego i francuskiego oraz 13% hiszpańskiego. W 2004 r. było to 20% niemieckiego i francuskiego, 21% włoskiego i 27% hiszpańskiego. Obecnie te wartości osiągnęły już 38% niemieckiego, 45% francuskiego, 54% włoskiego i 62% hiszpańskiego.

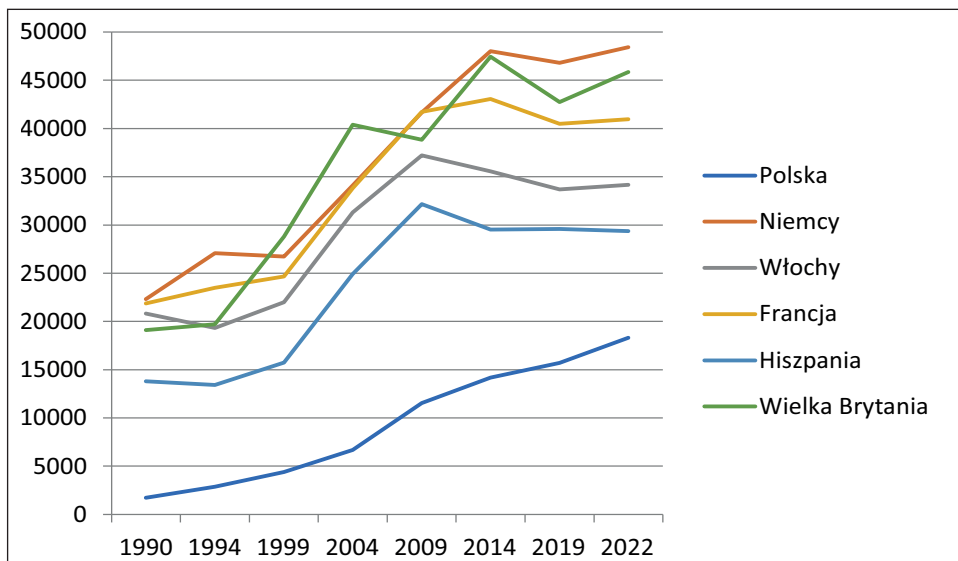
doganiania nie tylko może okazać się trwała, lecz także jest szansa na wyprzedzenie poszczególnych państw. Polemiczna jest kwestia tego, czy Polsce grozi ryzyko pułapki „średniego wzrostu” lub „średniego rozwoju”. Patrząc na poziom produktywności sektorów polskiej gospodarki, można dostrzec ich istotne zróżnicowanie⁴. Oznacza to, że wyzwaniem rozwojowym dla Polski jest restrukturyzacja nieefektywnych sektorów gospodarki, takich jak górnictwo, rolnictwo i wybrane obszary produkcji przemysłowej. Realizacja tego zadania powinna wprowadzić Polskę do grona liderów UE. Należy podkreślić, że jeżeli Polska nie poradzi sobie z tymi reformami, wówczas utrzyma się jej dystans rozwojowy, ale nie będzie on miał charakteru pułapki „średniego dochodu”, rozumianej jako przegrzanie w wyniku zbyt intensywnego wzrostu w czasie doganiania krajów rozwiniętych lub poprzez zatrzymanie się w wyniku trwałego utrzymywania się podażą taniej pracy⁵.

Kwestię umiarkowanego ryzyka pułapki „średniego dochodu” dla Polski dodatkowo obrazuje porównanie struktury i produktywności naszej gospodarki z krajami, które przez dziesięciolecia były liderami krajów rozwijających się i stale próbowały zmniejszyć swoją lukę rozwojową względem światowych liderów. Z perspektywy jednej trzeciej stulecia (lata 1990–2022) trzy przykładowe kraje – Brazylia, Meksyk i Turcja – były i nadal są na poziomie 20–25% nominalnego PKB per capita względem średniej dla krajów OECD (zob. tabela 1). Tymczasem Polska w 1990 r. miała nominalny PKB na obywatela o połowę mniejszy niż wyżej wskazane trzy kraje, a obecnie ma dwukrotnie wyższy (zob. rysunek 7). Dowodzi to dobrego ukierunkowania Polski w procesie transformacji, ze szczególnym uwzględnieniem UE jako punktu odniesienia.

⁴ McKinsey & Company, *Polska 2030. Szansa na skok do gospodarczej ekstraklasy*, https://www.mckinsey.com/pl/~/_media/McKinsey/Locations/Europe%20and%20Middle%20East/Polska/Raporty/Polska%202030/Raport%20Polska%202030%20McKinsey%20Forbes.ashx (dostęp: 10.11.2023).

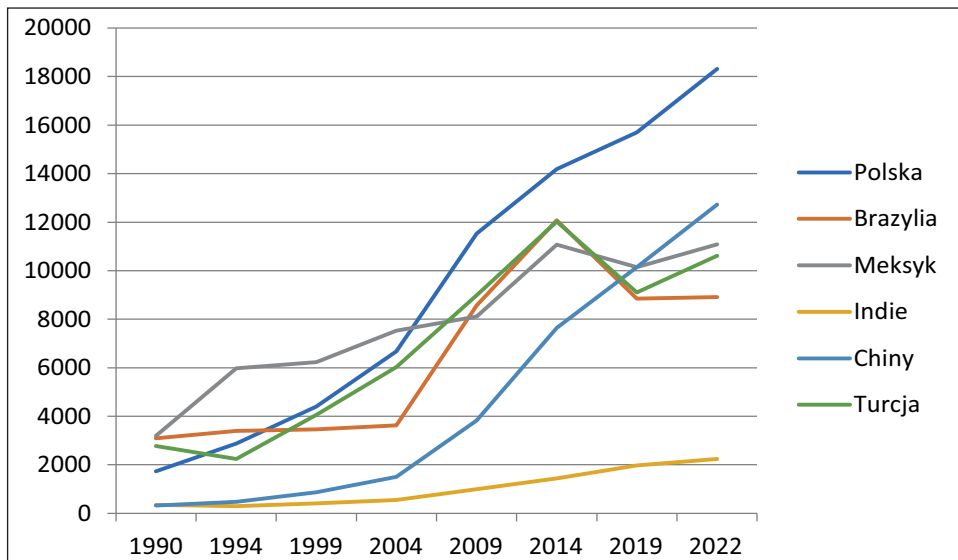
⁵ A. Zielińska-Głębocka, *Dostosowania strukturalne gospodarek do globalizacji*, C.H. Beck, Warszawa 2016.

Rysunek 6. Polska na tle krajów największych państw UE – PKB per capita w USD (w latach 1990–2022)



Źródło: analiza własna w oparciu o dane Banku Światowego.

Rysunek 7. Polska na tle największych państw rozwijających się – PKB per capita w USD (w latach 1990–2022)



Źródło: analiza własna w oparciu o dane Banku Światowego

Polska w Unii Europejskiej

Polska została przyjęta do grona krajów UE w dniu 1 maja 2004 r. Była w pierwszej grupie krajów przechodzących transformację systemową, które uzyskały pełne członkostwo w UE⁶. Pierwsze lata Polski w UE to czas najszybszego jej rozwoju i doganiania gospodarek rozwiniętych. Było to możliwe m.in. dzięki bezzwrotnej pomocy finansowej przed i po akcesji, a także pełnemu dostępowi do środków z unijnego budżetu⁷. **Polska od momentu wstąpienia do UE otrzymała trzykrotnie więcej środków niż wpłaciła do unijnego budżetu. W ramach polityki spójności transfery do Polski przekroczyły 155 mld EUR. Ponad połowa wydatków na inwestycje publiczne w Polsce pochodziła z finansowania unijnego. Skokiem w rozwoju cywilizacyjnym Polski była odbudowa i rozbudowa infrastruktury⁸.** Dotyczy to zarówno połączeń drogowych, kolejowych, lotniczych, jak i infrastruktury energetycznej, telekomunikacyjnej, informatycznej.

Kolejnym obszarem jest blisko 75 mld EUR transferów w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR)⁹. Środki te istotnie poprawiły kondycję rolnictwa oraz osób mieszkających na obszarach wiejskich. Dzięki nim zainicjowanych zostało też wiele procesów ekonomicznych i społecznych w polskim rolnictwie, które było szczególnie zacofane na tle współczesnych standardów w produkcji rolnej i przetwórstwie spożywczym. W wymiarze ekonomicznym należy zwrócić uwagę na zmiany zachodzące w strukturze wielkości gospodarstw rolnych. Miało to także przełożenie na efektywność i strukturę produkcji. Jednocześnie ponad jedna trzecia dochodów rolników to transfery w formie dopłat bezpośrednich. Zauważalny wzrost zamożności obszarów wiejskich przyczynił się do rozwiązania wielopokoleniowych problemów społecznych wynikających z ubóstwa polskiej wsi.

Unia Europejska to zdecydowanie więcej niż unijny budżet, system dopłat czy różne formy transferów. Przede wszystkim należy zaakcen-

⁶ Byłymi krajami socjalistycznymi, które weszły do UE w dniu 1 maja 2004 r. oprócz Polski, były: Czechy, Węgry, Słowacja, Słowenia, Litwa, Łotwa, Estonia. Z dniem 1 stycznia 2007 r. dołączyły Bułgaria i Rumunia, a Chorwacja wstąpiła 1 lipca 2013 r.

⁷ E. Kawecka-Wyrzykowska, *Europejskie programy wsparcia finansowego dla Polski w okresie przedakcesyjnym oraz przepływy finansowe między Polską a unijnym budżetem po akcesji do Unii Europejskiej*, w: *Polska w Unii Europejskiej. Bilans korzyści*, S. Kluza (red.), Warszawa 2023.

⁸ R. Azembski, *Udział Funduszy Europejskich w rozwoju infrastruktury Polski*, w: *Polska w Unii Europejskiej...*, op.cit.

⁹ W. Poczta, *Wpływ akcesji Polski do Unii Europejskiej na sytuację rolnictwa i rolników*, w: *Polska w Unii Europejskiej...*, op.cit.

tować korzyści z jednolitego rynku, dostępu do około 450 mln populacji zamożnych konsumentów oraz dalece ujednoliconych standardów regulacyjnych¹⁰. W przypadku Polski poprawna była sama ścieżka reform systemowych wypracowana na początku lat 90. XX w., ale o wiele większe korzyści nasz kraj osiągnął poprzez udowodnienie, że zamierzając być członkiem UE, będzie również spełniał obowiązujące w tej organizacji standardy regulacyjne, prawne i kultury biznesowej. Ta synergia działań przełożyła się na wzrost zainteresowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

W kolejnych rozdziałach niniejszej publikacji szczegółowo omówione zostały wyżej wskazane obszary przyczynienia się UE do rozwoju gospodarczego Polski. Należy jednak zauważyć, że oprócz wymiaru ekonomicznego Polska skorzystała na integracji europejskiej również w obszarach bezpieczeństwa i przemian kulturowych. Co więcej, sama UE, wywodząc się od idei wspólnoty gospodarczej, ewoluowała przez dziesięciolecia. Przykładowo w ostatnim czasie ponadprzeciętnymi kierunkami zaangażowania są kwestie polityki klimatycznej i ochrony środowiska. Dużo większego znaczenia nabrały sprawy związane ze wspólnym bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym. Ponadto UE próbuje wypracować liczne jednolite polityki, np. w obszarach regulacyjnych, zarządzania procesami migracyjnymi itd. Zarazem interesy narodowe wybranych krajów rozwiniętych UE spowalniają proces wdrożenia rozwiązań dedykowanych dalszej integracji gospodarczej, np. jednolitemu rynkowi usług, co mogłoby być dodatkowym bodźcem rozwojowym m.in. dla Polski.

Do dziś eksperci zadają pytanie, czy model sukcesu polskiej transformacji może być powielany i stosowany bardziej powszechnie. Okazuje się, że próba kwantyfikacji tego zjawiska jest obciążona dużym błędem, gdyż oprócz danych czysto ekonomiczno-statystycznych kluczowe jest to, częścią jakiej kultury i standardów cywilizacyjnych była i jest Polska. Doświadczenia historyczne wskazują, że nawet wepchnięcie siłą w inne, obce standardy będzie w długim okresie skutkować próbą wyrwania się z nich i naturalnego powrotu do tych, które są trwale społecznie zakorzenione.

Warto odnotować, że w okresie ostatnich 30 lat jeszcze większego względnego rozwoju gospodarczego doświadczyły Chiny (dla których historycznie punktem odniesienia były Indie; zob. rysunek 7). Należy tu jednak zwrócić uwagę na efekt bazowy wynikający z dużo niższego punktu startu. Niemniej trzeba

¹⁰ W. Orłowski, *Polska w Unii Europejskiej. Perspektywa makroekonomiczna*, w: *Polska w Unii Europejskiej...*, op.cit.

podkreślić, że polski model transformacji nie był jedynym wzorcem sukcesu, choć ocen i porównań trzeba dokonywać z uwzględnieniem również uwarunkowań kulturowych i społecznych poszczególnych państw i regionów świata.

W granicach Europy nie tylko Polska, ale i inne kraje byłego bloku wschodniego osiągnęły sukces w transformacji systemowej oraz wielki postęp rozwojowy w procesie dołączania do grona gospodarek wysokorozwiniętych. W przypadku Polski stało się to w bardzo krótkim czasie, gdyż za życia jednego pokolenia¹¹. Przykład ten zmobilizował też inne państwa postsocjalistyczne do podejmowania działań w kierunku stowarzyszenia się z UE oraz dalszego ubiegania się o pełne członkostwo. Wnioski o wstąpienie do UE złożyły oraz uzyskały status oficjalnych kandydatów: Macedonia Północna (2004), Czarnogóra (2008), Serbia (2009), Bośnia i Hercegowina (2016), Albania (2019), Mołdawia i Ukraina (2022). Wnioski o członkostwo złożyły jeszcze Gruzja i Kosowo (2022), a chęć złożenia takiego wniosku rozważają Armenia i Azerbejdżan. Jedynie Białoruś, Kazachstan i Rosja nie wyraziły do tej pory chęci przystąpienia do UE.

Lista powyższych państw wymaga pochylenia się nad przebiegiem przekształceń w gospodarkach europejskich państw byłego ZSRR oraz dawnej Jugosławii. Rozwiązanie ZSRR miało miejsce w 1991 r. w sposób formalny. Jugosławia, będąca republiką federacyjną, rozpadła się w 1991 r. w związku z nasilającymi się wewnętrznymi konfliktami etnicznymi. Próba niedopuszczenia do tego rozpadu miała charakter zbrojny. Co więcej, jednocześnie odrodziły się dążenia niepodległościowe mniejszych prowincji.

W europejskiej części państw wyłonionych z byłego ZSRR warto zwrócić uwagę na dwie grupy. Są to trzy niewielkie obszarowo kraje nadbałtyckie: Litwa, Łotwa i Estonia, a także cztery większe państwa: Rosja, Ukraina, Białoruś i Mołdawia. Już w czasach komunistycznych republiki nadbałtyckie były zaliczane do relatywnie najlepiej prosperujących gospodarczo obszarów ZSRR. Porównania te nie są jednak w pełni obiektywne ze względu na mały obszar oraz niewielką populację tego regionu. Niemniej republiki nadbałtyckie jako pierwsze wyczuły realną dziejową szansę wyrwania się z podległości Rosji. „Bezwarunkowo” rozpoczęły szybki marsz w kierunku członkostwa w NATO i UE. Było to ułatwione ze względu na ich położenie geograficzne oraz tradycję niepodległości w okresie pomiędzy I i II wojną światową. W 1995 r. PKB per capita tych krajów był zbliżony do polskiego (zob. rysunek 5). Obecnie jest on nominalnie o 20–50% wyższy. Oceniając rozwój państw nadbałtyckich, należy również pamiętać o zaangażowaniu Skandynawii w ich przyspieszoną transfor-

¹¹ M. Piątkowski, *op.cit.*

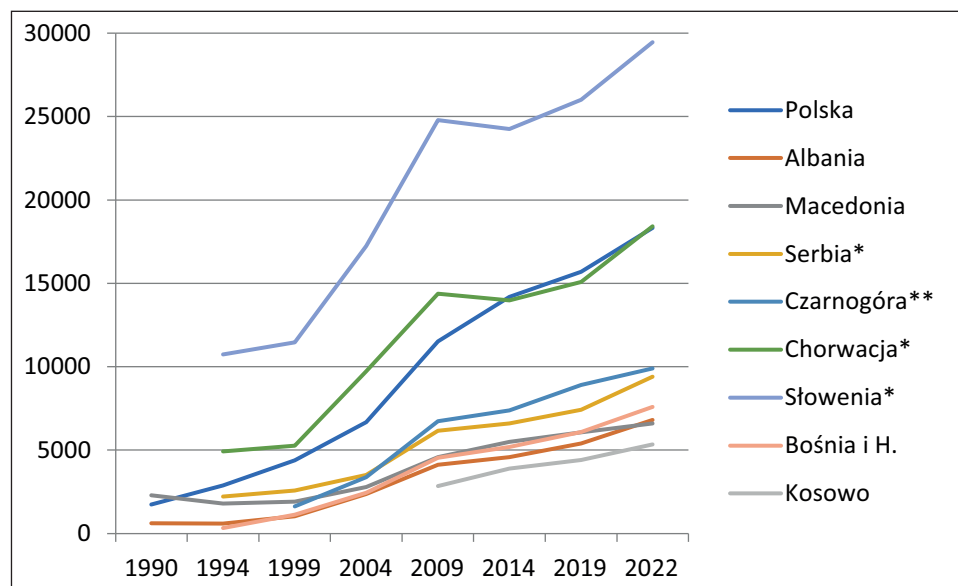
mację oraz o tym, że ze względu na niewielki rozmiar było tam łatwiej przeprowadzić przemiany systemowe.

Odmienne wygląda kwestia Rosji, Ukrainy i Białorusi, które w 1991 r. założyły Wspólnotę Niepodległych Państw (WNP), w kolejnym okresie poszerzoną m.in. o Mołdawię. Państwa te także wchodziły w transformację z PKB na mieszkańca zbliżonym do polskiego, choć Rosja miała tę miarę dwukrotnie wyższą, a Mołdawia – zdecydowanie niższą (zob. rysunek 9). Wszystkie te kraje doświadczyły gospodarczo skutków kryzysu rosyjskiego, który przypadł na rok 1998, będący równocześnie najgorszym ekonomicznie do czasu wybuchu wojny w Ukrainie. Ostatecznie WNP nie wytrzymała próby czasu i nie stała się atrakcyjną alternatywą wobec UE dla krajów bloku postsowieckiego. Co istotne, wybrane kraje WNP rozpoczęły procesy w kierunku integracji z UE.

Dalece inaczej wyglądała sytuacja w krajach po byłej Jugosławii lub – szerzej – na Bałkanach Zachodnich (uwzględniając jeszcze Albanie). Po II wojnie światowej Albania i Jugosławia pozostawały w bloku europejskich państw socjalistycznych, ale nie były bezpośrednio zależne od Związku Radzieckiego. Na tle innych państw postsocjalistycznych w Europie w tym regionie miała miejsce też największa mozaika etniczno-religijno-kulturowa. Inną specyfiką było skrajnie wysokie zróżnicowanie regionalne w poziomie rozwoju gospodarczego. Najbiedniejsze były prowincje o przeważającej etnicznie ludności muzułmańskiej: Albania, Kosowo i duża część Bośni. Regionalny PKB per capita w tych regionach był dwu-, a nawet trzykrotnie niższy od polskiego na początku transformacji (zob. rysunek 8). Na drugim biegunie znajdowały się Słowenia i Chorwacja. Poziom rozwoju Słowenii na początku transformacji był najwyższy ze wszystkich byłych krajów socjalistycznych – cztery lub pięć razy wyższy niż Polski. Chorwacja, choć o połowę słabsza ekonomicznie od Słowenii, również zaczynała transformację z poziomu wyższego niż np. Czechy i Węgry. Tak duże różnice w rozwoju oraz konflikty zbrojne pomiędzy krajami byłej Jugosławii przesądziły o różnej dynamice rozpoczynania i finalizowania uczestnictwa w UE. Zdecydowanie najszybsza była Słowenia (2004), a następnie Chorwacja (2013). Mimo to zarówno liderzy regionu, jak i państwa słabsze w znacznie mniejszym stopniu osiągnęły sukces w transformacji w porównaniu do Polski (zob. rysunek 8). Nasz kraj zrównał się z Chorwacją, od której byliśmy kiedyś o połowę słabsi. Nadgoniliśmy też dystans do Słowenii. Równocześnie zdecydowanie wyprzedziliśmy w rozwoju inne kraje tego regionu, z którymi startowaliśmy niegdyś z podobnego poziomu.

Polska od momentu wstąpienia do UE stale zmierza w kierunku europejskiego poziomu bogactwa. Niestety, w przypadku utrwalenia się spowolnienia

Rysunek 8. Polska na tle krajów Bałkanów Zachodnich – PKB per capita w USD (w latach 1990–2022)



* Pierwsza obserwacja dla Serbii, Chorwacji i Słowenii jest dla 1995 r.

** Pierwsza obserwacja dla Czarnogóry jest dla 2000 r.

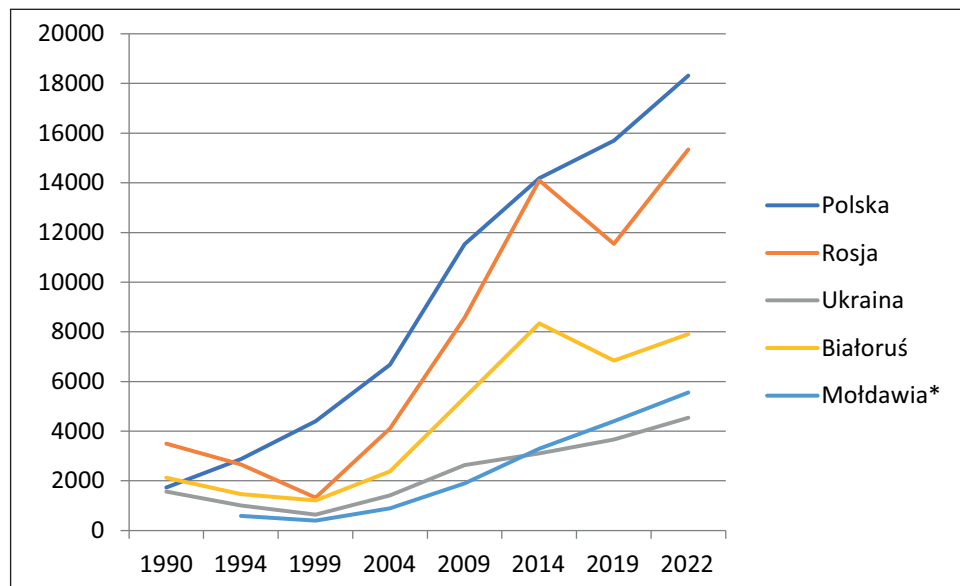
Źródło: analiza własna w oparciu o dane Banku Światowego.

gospodarczego w latach 2023 i 2024 może po raz pierwszy zacząć się wydłużać dystans do wiodących gospodarek UE.

Dodatkowo Polska zaczyna mierzyć się z nowymi wyzwaniami. W minionych okresach byliśmy konkurencyjni głównie dzięki taniej sile roboczej i niskim kosztom energii. Te dwa czynniki obecnie zanikają. Ekologiczny kurs UE w transformacji energetycznej będzie podrażał koszty energii w gospodarkach bazujących na węglu. Jednocześnie stara i niezmodernizowana infrastruktura energetyczna będzie jednym z największych wyzwań rozwojowych dla Polski.

Kończy się również przewaga Polski w obszarze niskich kosztów pracy. Ostatnie podwyżki płacy minimalnej – i planowane dalsze w 2024 r. – sprowadziły ją do poziomu w krajach wyżej od nas rozwiniętych. Jednocześnie utrzymujący się od ćwierć wieku wskaźnik dzietności w przedziale 1,2–1,4 sprawia, że na rynek pracy będą wchodzić już coraz mniej liczne pokolenia, w tym mniej liczne od pokoleń schodzących z rynku pracy. Wymaga to od Polski wypracowania strategii migracyjnej państwa oraz takiego wykorzystania zasobów ludzkich, aby jak najbardziej podnieść ich produktywność (równoważąc ilościowy

Rysunek 9. Polska na tle krajów europejskich tworzących pierwszą Wspólnotę Niepodległych Państw (b. ZSRR) – PKB per capita w USD (w latach 1990–2022)



* Pierwsza obserwacja dla Mołdawii jest dla 1995 r.

Źródło: analiza własna w oparciu o dane Banku Światowego.

niedobór rąk do pracy). Nieznacznym, choć ważnym zasobem do uwolnienia może być np. większa aktywizacja zawodowa osób po 50. roku życia.

Nowa strategia rozwoju Polski i wykorzystania szans z obecności w UE powinna wyjść od zarządzania ryzykiem utraty minionych przewag konkurencyjnych oraz kompensowania ich wyższą produktywnością. Pamiętajmy również, że dalsze możliwe kierunki rozszerzania się UE na wschód i południe będą skutkować mniejszymi transferami środków unijnych do Polski. Zarazem Polska powinna być jednym z głównych orędowników przyspieszania prac nad wdrożeniem dyrektywy o jednolitym rynku usług. Wyzwaniem pozostaje też postępująca integracja walutowa w strefie euro.

Ponadto należy zauważyć, że UE czeka trudny proces dalszego podnoszenia swojej efektywności oraz podejmowania działań na polu federalizacji politycznej. Unia jest zakładnikiem przyjętego ponad dwie dekady temu kursu w polityce ekologicznej i środowiskowej, co znacząco podnosi koszty produkcji i powoduje migrację przemysłu poza UE. Trudna będzie również jej dalsza federalizacja bez przyjęcia dyrektywy solidarnościowej.

Tabela 1. PKB per capita w USD w Polsce na tle wybranych grup krajów (w latach 1990–2022)

Kraj/Rok	1990	1994	1999	2004	2009	2014	2019	2022
Polska	1731	2875	4398	6681	11 526	14 182	15 700	18 321
Czechy	3942	4631	6337	11 750	19 862	19 891	23 665	27 638
Węgry*	3350	4173	4793	10 302	13 077	14 294	16 786	18 463
Słowacja	2406	3771	5646	10 691	16 597	18 720	19 382	21 258
Litwa**	–	2168	3113	6700	11 821	16 551	19 598	24 827
Łotwa**	–	2330	3152	6379	12 332	15 742	17 945	21 851
Estonia**	–	3134	4141	8914	14 712	20 261	23 424	28 333
Rumunia	2367	1148	1660	3390	6988	7913	9879	13 772
Bułgaria	1648	1323	1600	3495	8548	10 031	12 958	15 892
Albania	617	586	1033	2374	4114	4579	5396	6803
Macedonia	2299	1796	1915	2796	4585	5496	6070	6591
Serbia**	–	2207	2571	3503	6169	6600	7417	9394
Czarnogóra***	–	–	1627	3380	6727	7388	8910	9894
Chorwacja**	–	4930	5268	9723	14 388	13 971	15 086	18 413
Słowenia**	–	10 730	11 453	17 233	24 792	24 247	26 016	29 457
Bośnia i Hercegowina	–	334	1128	2452	4542	5197	6095	7585
Kosowo	–	–	–	–	2848	3903	4416	5351

Rosja	3493	2662	1331	4102	8563	14 096	11 536	15 345
Ukraina	1569	1012	636	1417	2639	3105	3661	4534
Białoruś	2125	1460	1211	2378	5352	8341	6838	7905
Moldawia**	–	594	399	897	1898	3289	4405	5563
Niemcy	22 304	27 077	26 735	34 107	41 650	48 024	46 794	48 432
Włochy	20 826	19 338	22 005	31 317	37 227	35 566	33 674	34 158
Francja	21 866	23 496	24 678	33 797	41 738	43 069	40 495	40 964
Hiszpania	13 805	13 415	15 721	24 907	32 170	29 514	29 582	29 350
Portugalia	7885	9977	12 475	18 064	23 151	22 104	23 331	24 275
Brazylia	3085	3393	3456	3623	8570	12 071	8845	8918
Meksyk	3197	5976	6231	7525	8105	11 076	10 145	11 091
Indie	347	302	413	544	994	1438	1974	2238
Chiny	318	473	873	1509	3832	7636	10 144	12 720
Turcja	2774	2241	4058	6032	8990	12 020	9103	10 616
Wielka Brytania	19 096	19 708	28 789	40 392	38 820	47 448	42 747	45 850
Stany Zjednoczone	23 889	27 695	34 515	41 725	47 195	55 124	65 120	76 399
Japonia	25 371	39 934	36 610	38 299	41 309	38 475	40 416	33 815
Strefa euro	18 903	20 595	22 219	31 005	38 579	39 913	39 183	40 755
Unia Europejska	15 459	16 835	18 483	26 307	33 480	35 281	35 078	37 150
Kraje OECD	17 020	20 310	22 695	28 769	33 636	38 004	39 531	43 261

* Pierwsza obserwacja w 1991 r.

** Pierwsza obserwacja w 1995 r.

*** Pierwsza obserwacja w 2000 r.

Źródło: analiza własna w oparciu o dane Banku Światowego.

Tabela 2. PKB per capita w % w Polsce na tle wybranych grup krajów (w latach 1990–2022; Polska = 100%)

Kraj/Rok	1990	1994	1999	2004	2009	2014	2019	2022
Polska	100	100	100	100	100	100	100	100
Czechy	228	161	144	176	172	140	151	151
Węgry*	194	145	109	154	113	101	107	101
Słowacja	139	131	128	160	144	132	123	116
Litwa**	–	75	71	100	103	117	125	136
Łotwa**	–	81	72	95	107	111	114	119
Estonia**	–	109	94	133	128	143	149	155
Rumunia	137	40	38	51	61	56	63	75
Bułgaria	95	46	36	52	74	71	83	87
Albania	36	20	23	36	36	32	34	37
Macedonia	133	62	44	42	40	39	39	36
Serbia**	–	77	58	52	54	47	47	51
Czarnogóra**	–	–	37	51	58	52	57	54
Chorwacja**	–	172	120	146	125	99	96	101
Słowenia**	–	373	260	258	215	171	166	161
Bośnia i Hercegowina	–	12	26	37	39	37	39	41
Kosowo	–	–	–	–	25	28	28	29

Rosja	202	93	30	61	74	99	73	84
Ukraina	91	35	14	21	23	22	23	25
Białoruś	123	51	28	36	46	59	44	43
Moldawia**	–	21	9	13	16	23	28	30
Niemcy	1288	942	608	510	361	339	298	264
Włochy	1203	673	500	469	323	251	214	186
Francja	1263	817	561	506	362	304	258	224
Hiszpania	797	467	357	373	279	208	188	160
Portugalia	455	347	284	270	201	156	149	132
Brazylia	178	118	79	54	74	85	56	49
Meksyk	185	208	142	113	70	78	65	61
Indie	20	10	9	8	9	10	13	12
Chiny	18	16	20	23	33	54	65	69
Turcja	160	78	92	90	78	85	58	58
Wielka Brytania	1103	686	655	605	337	335	272	250
Stany Zjednoczone	1380	963	785	624	409	389	415	417
Japonia	1466	1389	832	573	358	271	257	185
Strefa euro	1092	716	505	464	335	281	250	222
Unia Europejska	893	586	420	394	290	249	223	203
Kraje OECD	983	706	516	431	292	268	252	236

* Pierwsza obserwacja w 1991 r.

** Pierwsza obserwacja w 1995 r.

*** Pierwsza obserwacja w 2000 r.

Źródło: analiza własna w oparciu o dane Banku Światowego.

Bibliografia

- Azembksi R., *Udział Funduszy Europejskich w rozwoju infrastruktury Polski*, w: *Polska w Unii Europejskiej. Bilans korzyści*, S. Kluza (red.), Warszawa 2023.
- Kawecka-Wyrzykowska E., *Europejskie programy wsparcia finansowego dla Polski w okresie przedakcesyjnym oraz przepływy finansowe między Polską a unijnym budżetem po akcesji do Unii Europejskiej*, w: *Polska w Unii Europejskiej. Bilans korzyści*, S. Kluza (red.), Warszawa 2023.
- McKinsey & Company, *Polska 2030. Szansa na skok do gospodarczej ekstraklasy*, https://www.mckinsey.com/pl/~/_media/McKinsey/Locations/Europe%20and%20Middle%20East/Polska/Raporty/Polska%202030/Raport%20Polska%202030%20McKinsey%20Forbes.ashx (dostęp: 10.11.2023).
- Orłowski W., *Budowa filarów rozwoju – 25 lat w polskiej gospodarce*, w: *25 lat konkurencyjnej Polski*, A. Grzemska, I. Kasprzak-Ciesielska (red.), Międzynarodowe Targi Poznańskie, Poznań 2014.
- Orłowski W., *Polska w Unii Europejskiej. Perspektywa makroekonomiczna*, w: *Polska w Unii Europejskiej. Bilans korzyści*, S. Kluza (red.), Warszawa 2023.
- Piątkowski M., *Europe's Growth Champion: Insights from the Economic Rise of Poland*, Oxford University Press, Oxford 2018.
- Poczta W., *Wpływ akcesji Polski do Unii Europejskiej na sytuację rolnictwa i rolników*, w: *Polska w Unii Europejskiej. Bilans korzyści*, S. Kluza (red.), Warszawa 2023.
- Warsaw Enterprise Institute, *Wskaźnik bogactwa narodów. Edycja 2022*, <https://wei.org.pl/wp-content/uploads/2022/07/WBN-II-edycja-PL.pdf> (dostęp: 10.11.2023).
- Zielińska-Głębocka A., *Dostosowania strukturalne gospodarek do globalizacji*, C.H. Beck, Warszawa 2016.

Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska

Europejskie programy wsparcia finansowego dla Polski w okresie przedakcesyjnym oraz przepływy finansowe między Polską a unijnym budżetem po akcesji do Unii Europejskiej¹

Wprowadzenie

Niemal od początku transformacji ustrojowej Polska, podobnie jak inne państwa, które przystąpiły do Unii Europejskiej (UE) w 2004 r. i później, korzystały z unijnej bezzwrotnej pomocy finansowej. Wraz z akcesją do UE państwa te uzyskały dostęp do środków unijnego budżetu na zasadach ogólnych – wpłacają do tego budżetu należne składki i jednocześnie otrzymują fundusze przeznaczone na realizację unijnych polityk. Polska jest od wejścia do UE beneficjentem netto tych środków w wielkościach absolutnych. Ocena znaczenia tych środków dla kraju, a zwłaszcza dla funduszy polityki spójności, była przedmiotem wielu analiz².

¹ Analizowane są jedynie środki bezzwrotne. Tym samym pominięte zostały środki udostępnione różnym instytucjom w Polsce przez europejskie instytucje finansowe na warunkach kredytowych, w tym np. środki Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego. W rozdziale autorka wykorzystała swoje wcześniejsze opracowanie: *Poland's Settlements with the European Union Budget from May 2004 till the End of 2022, and Funds Available from 2021 to 2027*, w: *Poland in the European Union. Report 2023*, A.A. Ambroziak (Ed.), Warsaw School of Economics, Warsaw 2023, s. 123–141.

² Por. np. W.M. Orłowski (red.), *Gdzie są konfitury? Najważniejsze gospodarcze korzyści członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2021; Polski Instytut Ekonomiczny, *15-lecie Polski w Unii Europejskiej – bilans*, 2019, https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2019/07/PIE-15_lat_w_UE.pdf (dostęp: 4.09.2023).

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie na skalę i strukturę rodzajową wsparcia finansowego, z jakiego Polska korzystała w okresie przed wstąpieniem do UE oraz na rozliczenia z unijnym budżetem od dnia akcesji³. Zgodnie z przyjętym założeniem w monografii autorka koncentruje się na liczbach ilustrujących omawiane kwestie i unika ocen dotyczących znaczenia tej pomocy. Przytacza natomiast lub sama oblicza różne wskaźniki ułatwiające wyrobienie sobie przez odbiorców własnych ocen. Tam, gdzie to możliwe i zasadne, wskazuje na pozycję Polski na tle innych państw UE. Podstawowym źródłem informacji o analizowanych przepływach finansowych (wpłatach do i transferach z unijnego budżetu do Polski) są oficjalne statystyki publikowane od początku akcesji przez Ministerstwo Finansów. Dane o pomocy przedakcesyjnej pochodzą z różnych źródeł, w tym ze stron internetowych i publikacji instytucji zarządzających tą pomocą.

Okres objęty analizą to lata 1990–2023. Oddzielnie scharakteryzowano okres przedakcesyjny (1990–2003) oraz okres objęty akcesją (2004–2023, przy czym dane dla ostatniego roku uwzględniają okres tylko do końca kwietnia). Jest to zatem okres długi (ponad 30 lat). Dane za te lata są wyrażone w cenach bieżących, co oznacza, że nie uwzględniają zmian poziomu cen i faktu, że zmiany cen były z reguły odmienne dla różnych grup towarowych i odmiennych typów transakcji. Z tych względów analizowane wielkości nie są w pełni porównywalne. Tym samym ich znaczenie dla beneficjentów w danym, porównywalnym okresie też mogło być inne.

Struktura rozdziału jest następująca. W pierwszym podrozdziale zamieszczono zwięzłą informację o skali finansowej pomocy przedakcesyjnej i o jej celach. W kolejnych podrozdziałach wskazano na skalę i cele transferów z unijnego budżetu w okresie od 1 maja 2004 r. do 31 kwietnia 2023 r., a więc *de facto* w ciągu dokładnie 19 lat. Przedmiotem dalszej analizy jest skala i sposób finansowania przez Polskę wpłat do unijnego budżetu w analizowanym okre-

³ W analizach pominięto środki nadzwyczajnego programu pomocowego UE przyjętego w lipcu 2020 r. na wsparcie gospodarek państw członkowskich po pandemii Covid-19 i wzmocnienie ich odporności w przyszłości. Środki dla Polski, uzgodnione przez Polskę z Komisją Europejską w dniu 1 czerwca 2022 r. w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności, miały wynieść 23,9 mld EUR w formie bezzwrotnych dotacji oraz 11,5 mld EUR korzystnych pożyczek (zob. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności*, 2022, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/109762/KPO.pdf>, dostęp: 4.09.2023, s. 3–4). Do jesieni 2023 r. Polska nie korzystała z tego programu z uwagi na niewypełnienie tzw. kamieni milowych uzgodnionych w umowie.

sie 2004–2023. Na tym tle przedstawiono pozycję netto Polski w rozliczeniach z unijnym budżetem (transfery i wpłaty oraz ich wynik netto). Porównano też rozliczenia Polski z unijnego budżetem z analogicznym rachunkiem dla innych państw UE. Informacje o transferach do Polski uwzględniają także sumy przewidziane do końca 2027 r. Sumy te są znane, ponieważ w latach 2021–2027 obowiązują tzw. Wieloletnie Ramy Finansowe, które państwa członkowskie UE uzgodniły w 2020 r. Dzięki budżetom wieloletnim (w ostatnich latach obejmującym okresy siedmioletnie) znane i przewidywalne są priorytety działań finansowanych przez UE ze wspólnego budżetu. Uchwalane są również na okres 7 lat źródła dochodów budżetowych i metody ich obliczania. Wielkość dochodów budżetowych przewidzianych na realizację uzgodnionych celów jest pochodną decyzji o priorytetach finansowych i odpowiada sumie zaplanowanych wydatków – takie rozwiązanie odzwierciedla traktatowy przepis mówiący o tym, że unijny budżet musi być zrównoważony. Rozdział zamyka zwięzłe podsumowanie zawierające wnioski.

1. Wsparcie finansowe Unii Europejskiej/Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej dla Polski w okresie przedakcesyjnym

Pierwszym programem wsparcia finansowego UE⁴ (wówczas Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej [EWG]) był zainicjowany przez Komisję Europejską w lipcu 1989 r. fundusz PHARE⁵. Początkowo adresatem pomocy – obok Polski – były Węgry, a więc dwa państwa, które najwcześniej rozpoczęły proces transformacji gospodarczej i ustrojowej. Znalazło to wyraz w nazwie programu: *Poland*

⁴ Unia Europejska powstała 1 listopada 1993 r. na mocy podpisanego w dniu 7 lutego 1992 r. Traktatu o Unii Europejskiej (tzw. traktat z Maastricht). Jej podstawą były wcześniej funkcjonujące trzy organizacje integracyjne: EWG, Europejska Wspólnota Węgla i Stali (EWWiS) oraz Euratom. Po wygaśnięciu w 2002 r. traktatu EWWiS zasady dotyczące sektora węgla i stali zostały włączone do traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Na podstawie Traktatu z Lizbony (wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.) UE uzyskała osobowość prawną i zastąpiła wcześniej funkcjonującą Wspólnotę Europejską. Dokonano też zmian w traktacie o Euratomie, który formalnie pozostał odrębną Wspólnotą, powiązaną instytucjonalnie i finansowo z „nową” UE.

⁵ Program PHARE został ustanowiony na mocy rozporządzenia Rady (EWG) nr 3906/89 z dnia 18 grudnia 1989 r. w sprawie pomocy gospodarczej dla Republiki Węgierskiej i Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.Urz. 375/11, 23.12.1989). Do finansowego wsparcia demokratycznych przemian w Europie Środkowej włączyły się też niektóre państwa Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), w tym USA, Kanada, Japonia, które bilateralnie wspierały różne projekty.

and Hungary: Assistance for Restructuring Their Economies. W latach następnych wsparcie było rozszerzane na inne kraje regionu⁶, które wkroczyły na drogę przemian systemowych.

Zaoferowane środki miały charakter bezzwrotny. W pierwszym okresie pomoc przybrała formę wsparcia humanitarnego i uzupełnienia luk rynkowych (żywność, leki, pasze itp.) oraz wsparcia doradczego i szkoleniowego. Od 1993 r. środki pomocowe przeznaczane były głównie na rozbudowę infrastruktury i dostosowanie kraju do wymogów gospodarki rynkowej (częściowo służyły realizacji układu stowarzyszeniowego podpisanego w grudniu 1991 r.). Od 1997 r. – na podstawie tzw. *Nowej Orientacji PHARE*⁷ – program PHARE wspomagał działania przygotowujące Polskę do członkostwa w UE. Większość środków (70% alokacji przyznanych do czasu przystąpienia Polski do UE) przeznaczono na finansowanie projektów inwestycyjnych, a pozostałe 30% – na wzmocnienie instytucji publicznych. Polska, jako największy kraj regionu, była też największym beneficjentem tego programu. W okresie jego realizacji, tj. w latach 1990–2003, alokacja dla Polski wyniosła 3,9 mld EUR (środki te były wydatkowane do końca 2006 r.)⁸.

Ponadto w 1999 r. UE utworzyła dwa kolejne (obok PHARE) programy finansowe dla krajów kandydujących do członkostwa, które miały wspomóc proces dostosowań do wymogów członkostwa w UE: Przedakcesyjny Instrument Polityki Strukturalnej (ISPA – *Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*)⁹ oraz Specjalny Przedakcesyjny Program na Rzecz Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (SAPARD – *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*)¹⁰. Zadaniem pierwszego z tych programów było wzmocnienie infrastruktury transportowej oraz zbliżenie poziomu ochrony środowiska do

⁶ Do 2000 r. beneficjentami programu były również Albania, Bośnia i Hercegowina oraz Była Jugosłowiańska Republika Macedonii, a także – krótko – Chorwacja. Od 2001 r. państwa te zostały objęte Programem Odbudowy, Rozwoju i Stabilności.

⁷ European Commission, *New Orientations for PHARE Programme: Focus on Accession*, IP/97/234, 19.03.1997, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_97_234 (dostęp: 4.09.2023).

⁸ Serwis Służby Cywilnej, *PHARE*, <http://web.archive.org/web/20090626215346/http://www.dsc.kprm.gov.pl/strona.php?id=48&id2=23> (dostęp: 4.09.2023); PHARE, *Czym jest program PHARE?*, <https://www.funduszeuropejskie.pl/czym-jest-program-phare> (dostęp: 4.09.2023).

⁹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1267/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające Instrument Przedakcesyjny Polityki Strukturalnej (Dz.Urz. L 161/73, 26.06.1999).

¹⁰ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1268/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. w sprawie wspólnotowych środków pomocowych na rzecz działań przedakcesyjnych w dziedzinie rolnictwa oraz rozwoju

unijnych przepisów. Od momentu akcesji został on zastąpiony przez Fundusz Spójności. Z programu SAPARD wspierane były działania dostosowujące rolnictwo i obszary wiejskie w krajach stowarzyszonych do gospodarki rynkowej oraz do przyjęcia po akcesji legislacji wspólnej polityki rolnej. Wszystkie trzy wymienione programy zostały zakończone w związku z przystąpieniem Polski do UE w 2004 r., ale środki z nich były wydatkowane jeszcze przez kilka lat. Środki UE w ramach programu SAPARD dla Polski wyniosły około 0,9 mld EUR, natomiast z programu ISPA zrealizowano do 2006 r. projekty o wartości 2,1 mld EUR¹¹. **Trzy unijne fundusze przedakcesyjne – PHARE, SAPARD i ISPA – łącznie zasiliły polską gospodarkę kwotą około 6,9 mld EUR¹².**

2. Transfery z unijnego budżetu do Polski w okresie od 1 maja 2004 r. do 31 kwietnia 2023 r.

Według danych Ministerstwa Finansów **łącznie transfery z unijnego budżetu do Polski od początku członkostwa w UE** (w okresie od 1 maja 2004 r. do 31 kwietnia 2023 r.) **wynoszą 237,8 mld EUR** (tabela 1). Przeważającą ich część, bo aż 65,1%, stanowią środki w ramach polityki spójności, a dalsze 31,4% to sumy przeznaczone na wspieranie rolników i obszarów wiejskich. Pozostałe 3,5% to inne fundusze, w tym Instrument „Łącząc Europę”, fundusze migracyjne oraz środki przedakcesyjne i przejściowe w części, która wpłynęła do budżetu już po wejściu Polski do UE.

obszarów wiejskich w państwach Europy Środkowej i Wschodniej ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej w okresie przedakcesyjnym (Dz.Urz. L 161/87, 26.6.1999).

¹¹ Zob. Odpowiedź podsekretarza stanu w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 4907 w sprawie wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej. Informacja o stanie wykorzystania finansowej pomocy Unii Europejskiej, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ4.nsf/main/0AEC8CB3> (dostęp: 4.09.2023).

¹² Część tych sum (1,4 mld EUR) została wydatkowana już po wstąpieniu Polski do UE i jest uwzględniona w tabeli 1.

Tabela 1. Zestawienie transferów finansowych pomiędzy Polską a unijnym budżetem w okresie od 1 maja 2004 r. do 31 kwietnia 2023 r.

Rodzaje transferów	Wartość transferu (mld EUR)	%
I. Transfery do Polski (1+2+3+4)	237,8	100,0
1. Polityka spójności	155,0	65,1
a) Fundusz Spójności (wraz z ISPA)*	49,3	20,7
b) fundusze strukturalne	105,2	44,2
– Europejski Fundusz Społeczny (EFS)	24,1	10,1
– Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR)	79,7	33,5
– Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa (FIOR)	0,2	0,1
– Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR)	1,2	0,5
c) Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD)	0,5	0,2
d) Fundusz Sprawiedliwej Transformacji (FST)	0,06	0,03
2. Wspólna polityka rolna (WPR)	74,6	31,4
a) dopłaty bezpośrednie	47,7	20,0
b) Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW)	23,7	10,0
c) interwencje rynkowe	1,8	0,8
d) pozostałe transfery WPR	0,3	0,1
e) Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury (EFMRA)	1,1	0,5
3. Instrument „Łącząc Europę”	3,2	1,4
4. Fundusze migracyjne	0,4	0,2
5. Pozostałe transfery	1,2	0,5
6. Środki przedakcesyjne i instrumenty przejściowe w latach 2004–2010**	3,4	1,4
II. Wpłaty do budżetu UE	79,1	100,0
1. Dochody z cel	10,6	13,4
2. Podatek VAT	11,0	13,9
3. Dochód narodowy brutto (DNB)	51,4	65,0
4. Koszt rabatów	5,0	6,3
5. Opłata od plastiku	1,1	1,4
III. Zwroty środków do budżetu UE	0,2	0,3
IV. Saldo rozliczeń (I–II–III)	158,5	–

Uwaga: Dane prezentowane są metodą kasową – transfery były rejestrowane w momencie wpływu na rachunek bankowy. Dane o transferach są aktualizowane w trybie comiesięcznym i w przypadku porównań jest istotne nie tylko wskazanie roku, lecz również miesiąca.

* Od 1 maja 2004 r. niezakończone projekty finansowane ze środków ISPA były realizowane w ramach Funduszu Spójności.

** Obejmowały one następujące kategorie: 1) środki przedakcesyjne PHARE i SAPARD, wdrożone po akcesji – 1,4 mld EUR; 2) Instrument Poprawy Płynności – 1,6 mld EUR (jego zadaniem było niedopuszczenie do pogorszenia finansów publicznych po akcesji do UE, gdy trzeba było wносить pełną składkę członkowską do unijnego budżetu, a jednocześnie unijne transfery napływały stopniowo, w miarę realizowania pierwszych projektów z polityki spójności i składania wniosków do Komisji Europejskiej o refundację poniesionych na nie wydatków); 3) Instrument Przejściowy (*Transition Facility*) – 0,1 mld EUR (jego celem było wzmocnienie administracji i wymiaru sprawiedliwości do unijnego prawodawstwa); 4) Instrument Schengen – 0,3 mld EUR (środki te były przeznaczone na wzmocnienie kontroli na zewnętrznych granicach Polski, by ułatwić przystąpienie Polski do strefy Schengen, a także na zniesienie kontroli w ruchu osobowym z członkami tej strefy, co nastąpiło 21 grudnia 2007 r.).

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ministerstwo Finansów, Transfery finansowe Polska – budżet UE, 2022, <https://www.gov.pl/web/finanse/transfery-polska-ue-unia-europejska> (dostęp: 4.09.2023).

2.1. Polityka spójności

Największe transfery trafiły do Polski od czasu akcesji w ramach polityki spójności UE, której celem jest redukcja dysproporcji rozwojowych między unijnymi regionami i państwami (w efekcie czego środki te trafiają głównie do najmniej zamożnych części UE). Było to 155 mld EUR, co stanowiło 65,1% całości przelewów do Polski (tabela 1). Tak wysoki wskaźnik z jednej strony wynikał z bardzo dużego znaczenia tej polityki w unijnym budżecie (w ostatnich 30 latach przypadała na nią około jedna trzecia wydatków z unijnego budżetu), a z drugiej strony przez cały okres od akcesji aż do 2027 r. łącznie (tj. do końca obecnych Wieloletnich Ram Finansowych [WRF]) Polska kwalifikuje się do największej sumy wsparcia strukturalnego z uwagi na dużą liczebność (8,4% liczby mieszkańców UE-27 w 2022 r.) oraz dość niską zamożność w porównaniu ze średnią unijną (51% przeciętnego PKB na mieszkańca UE-28 w 2004 r. według parytetu siły nabywczej oraz 77% średniego PKB UE-27 w 2021 r.)¹³. **W efekcie w poprzed-**

¹³ Dla 2004 r. zob. Główny Urząd Statystyczny, *Polska w Unii Europejskiej 2004–2014*, 24.04.2014, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5501/10/1/12/oz_polska_w_ue.pdf (dostęp: 4.09.2023), s. 60. Dla 2021 r. zob. Eurostat, *GDP per capita, Consumption per capita and Price Level Indices*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=GDP_per_capita,_consumption_per_capita_and_price_level_indices (dostęp: 4.09.2023).

nim okresie budżetowym, tj. 2014–2020, Polsce przypadło 20% całej sumy na politykę spójności w UE, a w latach 2021–2027 będzie to 19%¹⁴.

WAŻNA LICZBA

Polska otrzymuje około jedną piątą wszystkich unijnych środków na politykę spójności w całej UE, czyli 27 państwach.

Istotną cechą unijnego wsparcia w ramach polityki spójności oraz Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) i polityki rybołówczej jest to, że powinno ono mieć przede wszystkim charakter prorozwojowy. Jego głównym zadaniem jest szeroko rozumiana poprawa pozycji konkurencyjnej beneficjentów (trwały wzrost efektywności produkcji, rozwój nowoczesnych technologii itd.), a także jakości życia obywateli (np. czystsze powietrze, sprawniejsza infrastruktura transportowa itp.), a nie krótkookresowy wzrost dochodów, który doraźnie poprawia sytuację wspieranych podmiotów, ale nie zmienia jej w dłuższym czasie.

Ogólne priorytety oraz szczegółowe cele polityki spójności zmieniały się w kolejnych budżetach wieloletnich. Na przykład w latach 2014–2020 priorytetem był inteligentny i zrównoważony rozwój sprzyjający wzrostowi zatrudnienia, natomiast w obecnym okresie budżetowym 2021–2027 dwie podstawowe osie, wokół których mają koncentrować się realizowane projekty, to ochrona klimatu i cyfryzacja gospodarek¹⁵. Na tę ostatnią państwa UE powinny przeznaczyć minimum 20% środków unijnego budżetu i środków przekazywanych państwom członkowskim. Minimalny poziom wydatków na cele klimatyczne, realizowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), ma wynieść 30%, a z Funduszu Spójności – 37%¹⁶. Projekty klimatyczne obejmują przede wszystkim redukcję gazów cieplarnianych, rozwój czystego transportu i odnawialnych źródeł energii. Należy podkreślić, że przygotowanie i realizacja takich projektów wymagają dużej wiedzy i doświadczenia, którego polskie podmioty często nie mają. Wykorzystanie unijnych środków na te cele jest więc dla

¹⁴ European Commission, *2014–2020 ESIF Overview*, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview#> (dostęp: 4.09.2023).

¹⁵ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Umowa Partnerstwa dla realizacji polityki spójności 2021–2027 w Polsce*, 2022, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/109763/Umowa_Partnerstwa_na_lata_2021_2027.pdf (dostęp: 4.09.2023), s. 174.

¹⁶ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Komentarz do rozporządzeń dla polityki spójności na lata 2021–2027*, Warszawa 2021, s. 38–40.

nich szczególnie dużym wyzwaniem. Wyłączone z finansowania są projekty dotyczące m.in. paliw kopalnych (z wyjątkami, np. na wsparcie mogą liczyć projekty związane z wymianą systemów ciepłowniczych) czy infrastruktury lotniczej¹⁷. Ponadto wprowadzono znacznie silniejszą niż poprzednio warunkowość dostępu do funduszy unijnych, w tym dotyczącą przestrzegania unijnego prawa¹⁸.

Fundusze przeznaczone na pogłębienie spójności są wdrażane na poziomie krajowym (około 60%) oraz na poziomie regionalnym (niecałe 40%). Przyznane sumy są wydawane zgodnie z konkretnymi programami uwzględniającymi ogólne unijne zasady rozdysponowania budżetu w latach 2021–2027 oraz ze szczegółowymi wymogami dla poszczególnych funduszy. Podstawą formalną rozdysponowania środków polityki spójności w Polsce jest Umowa Partnerstwa podpisana w dniu 31 sierpnia 2022 r. przez polski rząd z Komisją Europejską¹⁹. W świetle tej umowy największym programem krajowym (podobnie jak w poprzedniej perspektywie finansowej) jest program Infrastruktura i Środowisko, z całkowitą alokacją na poziomie 25,1 mld EUR. Kolejny program to Inteligentny Rozwój, który pochłonie prawie 8 mld EUR. Na dalsze programy przeznaczono następujące sumy: Wiedza, Edukacja, Rozwój – 4,3 mld EUR; Polska Cyfrowa – 2 mld EUR; Polska Wschodnia – 2,5 mld EUR; Pomoc Techniczna – 0,5 mld EUR; Program dotyczący Sprawiedliwej Transformacji – 4,4 mld EUR; Program Pomoc Żywnościowa – 0,2 mld EUR; Program Ryby – 0,5 mld EUR. Razem daje to 47,2 mld EUR (62% całej sumy). Pozostała część (29,3 mld EUR, tj. 38%) będzie zarządzana przez polskie regiony (województwa). Łącznie więc **w ramach polityki spójności do Polski powinno trafić w latach 2021–2027 (faktycznie do końca 2029 r.) 76,5 mld EUR** (ceny bieżące)²⁰.

Środki polityki spójności są rozdzielane w ramach kilku funduszy, które różnią się celami, zakresem działania, wielkością i konkretnymi zasadami. Największy wśród nich jest EFRR (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego) – pochłoniął on w analizowanym okresie 2004–2022 aż 51% środków przeznaczonych na politykę spójności w Polsce, a 62% zostanie wykorzystane w latach 2021–2027.

¹⁷ Art. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności (Dz.Urz. L 231/60, 30.06.2021).

¹⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (Dz.Urz. L 4331/1, 22.12.2020).

¹⁹ Zob. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Umowa Partnerstwa...*, *op.cit.*

²⁰ *Ibidem*, s. 174.

Większość środków z tego funduszu, ale też z pozostałych instrumentów, trafi do najmniej zamożnych regionów (72% środków polityki spójności w okresie 2021–2027)²¹. Głównym kryterium kwalifikowalności beneficjentów jest PKB na mieszkańca w regionie nie wyższy niż 75% średniego unijnego dochodu²².

Od początku akcesji ze środków polityki spójności korzystają wszystkie polskie regiony (województwa). W okresie programowym 2021–2027 dawny region mazowiecki został podzielony dla potrzeb polityki spójności na dwa regiony: mazowiecki oraz warszawski stołeczny. Dzięki tej decyzji oba uzyskały relatywnie większe wsparcie niż w przypadku kontynuowania poprzedniego rozwiązania. Region warszawski stołeczny znalazł się w grupie podmiotów najbardziej zamożnych (średni PKB na mieszkańca wynosi ponad 100% średniej unijnej), które też są beneficjentami polityki spójności, ale w dużo mniejszej skali niż regiony najmniej zamożne (otrzyma 2,4% środków polityki spójności). Region mazowiecki (dużo większy liczebnie) nadal znajduje się w grupie najmniej zamożnych. Ponadto od 2021 r. dwa województwa – wielkopolskie i dolnośląskie – są objęte wsparciem dla regionów w okresie przejściowym (9,8% środków polityki spójności²³). Ich PKB na mieszkańca mieści się między 75% a 100% średniego unijnego dochodu. Celem tej pomocy jest bardziej płynne dostosowanie się do jeszcze mniejszych środków w przyszłości, które będą dostępne po przekroczeniu 100% średniego PKB w UE-27.

Następnym funduszem pod względem wielkości absolutnej jest Fundusz Spójności (21% środków polityki spójności w latach 2004–2022 i niecałe 15%

²¹ Sumy przeznaczone dla regionów obejmują środki wdrażane na podstawie wszystkich funduszy polityki spójności. Zob. *ibidem*.

²² Dla celów podziału środków EFRR między różne kategorie regionów stosowany jest poziom PKB na mieszkańca mierzony parytetem siły nabywczej. Na lata 2021–2027 PKB został obliczony na podstawie danych za lata 2015–2017. Zob. art. 108 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz.Urz. L 231/159, 30.06.2021), dalej: rozporządzenie 2021/1060.

²³ Suma udziałów środków dla trzech typów regionów nie równa się 100%, ponieważ środki te obejmują alokacje w ramach wszystkich funduszy polityki spójności w latach 2021–2027. Zob. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Umowa Partnerstwa...*, *op.cit.*

w latach 2021–2027; zob. tabela 1)²⁴. Jest on adresowany do mniej zamożnych państw, których dochód narodowy brutto (DNB; średni dla całego kraju) na mieszkańca, mierzony parytetem siły nabywczej, jest niższy niż 90% średniego unijnego DNB²⁵. Został on utworzony w 1994 r., głównie w celu „umożliwienia (...) pełnego czerpania korzyści z ustanowienia obszaru bez granic wewnętrznych”²⁶. Finansowane są z niego duże (często międzyregionalne) projekty w dwóch obszarach gospodarki, związane z ochroną środowiska oraz z rozwojem sieci transeuropejskich w obszarze infrastruktury transportowej²⁷. W przypadku tych projektów najwyższy jest stopień współfinansowania ze środków unijnych, gdyż często wynosi 85% całkowitej wartości danego projektu.

Biorąc pod uwagę całość transferów do Polski w omawianym okresie, należy wskazać, że 12% zostało wydatkowane w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS; 17% w latach 2021–2027). Instrument ten funkcjonuje od 1958 r., a od 2021 r. nosi nazwę Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+). Jest to główny instrument UE, który wspiera działania mające na celu zapobieganie bezrobociu i służące do walki z tym zjawiskiem, a także rozwój zasobów ludzkich oraz integrację społeczną na rynku pracy.

Nowym instrumentem finansowym polityki spójności w ramach WRF 2021–2027 jest Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST). Służy on wspieraniu obszarów najbardziej dotkniętych skutkami transformacji energetycznej w dążeniu do osiągnięcia neutralności klimatycznej oraz zapobiegania pogłębianiu się dysproporcji regionalnych. Jest to zatem narzędzie do łagodzenia negatywnych skutków transformacji energetycznej. Aby osiągnąć te cele, FST wspiera inwestycje w takich obszarach jak: czyste technologie energetyczne, redukcja emisji, regeneracja terenów przemysłowych oraz przekwalifikowanie pracowników. W ten sposób ułatwia wdrażanie Europejskiego Zielonego Ładu, którego celem jest osiągnięcie neutralności klimatycznej UE do 2050 r. W grudniu 2022 r. Komisja Europejska zaakceptowała pięć polskich programów operacyjnych o wartości ponad 3,85 mld EUR (5% wydatków na politykę spójno-

²⁴ Zob. *ibidem*, s. 174.

²⁵ Podobnie jak w przypadku EFRR, podstawą kwalifikacji do korzystania z Funduszu Spójności były dane za lata 2015–2017. Zob. art. 108 rozporządzenia 2021/1060.

²⁶ Zob. art. 171 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. C 326/47, 26.10.2012), dalej: TFUE.

²⁷ Zob. art. 177 TFUE. W okresie 2021–2027 z Funduszu Spójności korzysta 15 państw: Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Cypr, Estonia, Grecja, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry.

ści), które skorzystają z finansowego wsparcia FST²⁸. Są to obszary górnicze na Górnym Śląsku, w Małopolsce Zachodniej i Wielkopolsce oraz na Dolnym Śląsku i w Łódzkiem.

Niewielką część całości transferów do Polski w ramach polityki spójności (0,2%) stanowił Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD). Zgodnie z ogólnymi zasadami UE został on przeznaczony na pomoc żywnościową, podstawową pomoc materialną lub w zakresie włączenia społecznego dla tych, którzy jej najbardziej potrzebują²⁹. Ułatwiło to beneficjentom znalezienie pracy lub odbycie szkoleń. Z programu tego korzystają wszystkie państwa UE³⁰.

Od 2014 r. Polska korzysta też z Instrumentu „Łącząc Europę”³¹ (1,4% uzyskanych przez Polskę transferów). Są to środki zarządzane bezpośrednio przez Komisję Europejską (w przeciwieństwie do większości pozostałych funduszy, gdzie ma miejsce zarządzanie dzielone między UE i państwa członkowskie). Jakkolwiek instrument ten jest wdrażany na mocy oddzielnych przepisów, to istotą jego jest – podobnie jak wcześniej omówionych funduszy – stymulowanie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w ramach UE. Ma przyczyniać się do zrównoważonego wzrostu gospodarczego, tworzenia miejsc pracy i poprawy konkurencyjności dzięki ukierunkowanym inwestycjom na poziomie europejskim. Inwestycje realizowane w różnych krajach UE w ramach tego instrumentu pozwalają uzupełnić brakujące połączenia w europejskiej infrastrukturze energetycznej, transportowej (w ramach transeuropejskiej sieci transportowej TEN-T)

²⁸ Warto dodać, że wykorzystanie całej dostępnej sumy nie jest oczywiste. Warunkiem jest bowiem przygotowanie przez państwo programu osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. zgodnie z unijnymi decyzjami. Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Dz.Urz. L 243/1, 9.07.2021).

²⁹ Komisja Europejska, *Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD)*, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=pl&catId=1089> (dostęp: 4.09.2023).

³⁰ W lutym 2021 r. zmieniono rozporządzenie w sprawie FEAD. W efekcie, w odpowiedzi na kryzys związany z Covid-19, jest on zasilany – obok środków z budżetu unijnego – wsparciem z nadzwyczajnego programu REACT-EU w ramach instrumentu „Przyszłe Pokolenie UE”. Zob. *ibidem*.

³¹ Został utworzony na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1316/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiającego Instrument „Łącząc Europę”, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 913/2010 oraz uchylającego rozporządzenia (WE) nr 680/2007 i (WE) nr 67/2010 (Dz.Urz. L 348/129, 20.12.2013). Inwestycje w ramach tego instrumentu są finansowane częściowo z Funduszu Spójności. Por. Generalna Dyrekcja Dróg i Autostrad Krajowych, *Łącząc Europę (CEF – Connecting Europe Facility)*, <https://www.gov.pl/web/gddkia/laczac-europe-cef---connecting-europe-facility2> (dostęp: 4.09.2023).

i cyfrowej. Znaczące sumy z tego programu zostały przeznaczone na budowę polskich odcinków sieci Via Baltica (droga ekspresowa z Warszawy przez Litwę i Łotwę do Estonii, która pełni funkcję najważniejszego połączenia drogowego pomiędzy krajami bałtyckimi i połączy je przez Polskę z Europą Zachodnią) oraz Via Carpatia (europejska trasa relacji północ-południe, która połączy Kłajpedę na Litwie z Salonikami w Grecji i na długim odcinku przebiega przez Polskę).

Wszystkie wymienione fundusze w ramach polityki spójności stanowią od czasu akcesji 66,5% transferów do Polski. Jednak zarówno wielkość, jak i udział instrumentów służących spójności były faktycznie wyższe niż sugeruje ten wskaźnik. Podobny charakter i cele miały bowiem także środki wydatkowane w ramach PROW oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (pkt 2 lit. b i e w tabeli 1; oba są wdrażane w ramach WPR, por. dalej). Można też przyjąć, że prorozwojowy charakter miały środki przedakcesyjne, wdrożone po akcesji, w wysokości 1,4 mld EUR (0,6% wszystkich transferów; por. legendę pod tabelą 1). **Uwzględniając taką korektę, fundusze unijne służące bezpośrednio rozwojowi kraju³² należy oszacować na 77,6% łącznych transferów z unijnego budżetu do Polski** w omawianym tu okresie. Do tego należałoby doliczyć środki na współfinansowanie unijnych projektów, które wyłożyli sami beneficjenci, a które były niezbędne do uzyskania unijnej pomocy. Wymóg współfinansowania dotyczył prawie wszystkich transferów z unijnego budżetu, z wyjątkiem płatności bezpośrednich. Wielkość wkładu własnego beneficjenta była różna dla poszczególnych funduszy i projektów – wahała się od 15% (np. w przypadku regionów słabiej rozwiniętych) do 50% wartości projektu (w regionach lepiej rozwiniętych). Z punktu widzenia beneficjentów ważne jest również to, że w obecnym budżecie wieloletnim utrzymana została zasada n+3 dla realizacji projektów finansowanych ze środków polityki spójności. Oznacza ona, że beneficjenci mają maksymalnie 3 lata na zakończenie i rozliczenie projektów, licząc od daty podpisania umowy. Wyjątkiem jest ostatni rok WRF, tj. 2027, dla którego obowiązuje reguła n+2. Tym samym projekty, na które umowy będą podpisane w 2027 r., muszą być zrealizowane i rozliczone do końca 2029 r.

³² W okresie 2021–2027 obowiązują wspólne przepisy dotyczące wdrażania (w tym zasad współfinansowania) następujących funduszy: EFRR, EFS+, Funduszu Spójności, FST oraz Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityką Wizową. Zob. rozporządzenie 2021/1060.

2.2. Środki w ramach wspólnej polityki rolnej

Drugą istotną pozycją unijnego budżetu, z której skorzystała Polska w analizowanym okresie, to wspólna polityka rolna (WPR). Wydatkowane z niej były środki przede wszystkim w ramach dwóch funduszy. Pierwszy to Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG, tzw. I filar WPR). Od początku akcesji na fundusz ten przeznaczone zostało około 20% wszystkich unijnych środków dla Polski. Stanowiło to 66% wsparcia dla Polski w ramach WPR. Finansowane z niego były płatności (dopłaty) bezpośrednie, które zapewniały stabilność dochodów rolniczych (stawki dopłat są ustalane na okresy siedmioletnie w ramach kolejnych budżetów wieloletnich) w warunkach dużej zmienności cen na artykuły rolnicze i tym samym zachęcały do produkcji rolnej. Generalnie rolnicy mieli dużą swobodę w rozdysponowaniu tych środków. **Ze względu na powszechny charakter dopłat bezpośrednich (podstawowa stawka płatności była liczona od hektara ziemi) część rolników (zwłaszcza mających większe gospodarstwa i zamożniejszych) przeznaczyła je na poprawę konkurencyjności swej produkcji, dla części natomiast (zwłaszcza dla gospodarstw bardzo małych, do 5 ha, których jest w Polsce około 52%) sumy te stanowiły istotne źródło pokrycia podstawowych wydatków życiowych³³.**

Kolejny instrument WPR, wymieniony wcześniej, to Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW, tzw. II filar WPR, realizowany w Polsce w ramach PROW; zob. pkt 2 lit. b w tabeli 1). Wpłynęło z niego do gospodarki około 10% transferów z unijnego budżetu i niecałe 32% środków dla Polski w ramach WPR. Z programu tego sfinansowano m.in. takie działania jak: modernizacja gospodarstw rolnych, rozwój różnorodności biologicznej i podstawowych usług, poprawa gospodarki wodnej, zapobieganie erozji gleby itd. Ich zadaniem była m.in. poprawa warunków produkcji rolnej, utworzenie nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich (ale niesłużących zwiększeniu tej produkcji). Jak widać, PROW ma sprzyjać długofalowemu rozwojowi gospodarki i poprawie jej konkurencyjności.

W oparciu o ramy prawne WPR oddzielnie działał Europejski Fundusz Morski i Rybacki (w latach 2021–2027 funkcjonuje pod nazwą Europejski Fundusz

³³ Z Poszechnego Spisu Rolnego wynika, że w 2020 r. w Polsce dominowały gospodarstwa o powierzchni do 5 ha – było ich 52%. Małe gospodarstwa (między 5 a 10 ha) stanowiły 22% ogółu. Większych gospodarstw było więc zaledwie 26%. Działalność rolnicza stanowiła główne źródło utrzymania (ponad 50% osiągniętych dochodów ogółem) tylko dla niespełna jednej trzeciej gospodarstw. Zob. Główny Urząd Statystyczny, *Poszechny Spis Rolny 2022*, Warszawa 2022, s. 32, 35.

Morski, Rybacki i Akwakultury³⁴). Jego zadaniem jest m.in. wspieranie społeczności przybrzeżnych w różnicowaniu lokalnej gospodarki oraz wspieranie zrównoważonego rozwoju akwakultury i realizacji polityki morskiej. Środki na te cele stanowiły 0,5% transferów z unijnego budżetu. Niewielka część środków WPR (0,8%) została przeznaczona na interwencje rynkowe, w tym na składowanie produktów rolnych, działania informacyjno-promocyjne i programy dystrybucji produktów dla szkół³⁵. Pozostałe, bardzo małe transfery w ramach WPR (0,1% unijnych funduszy) wykorzystano m.in. na sfinansowanie zadań weterynaryjnych, różnic kursowych czy przetworzenie danych rachunkowych z gospodarstw rolnych³⁶. **Łączne środki dla rolników i sektora rolno-spożywczego stanowiły 31,4% całości transferów z unijnego budżetu do Polski w analizowanym okresie 2004-23.**

Od 2023 r. na podstawie zreformowanej WPR zdecydowanie największą część środków na tę politykę przeznaczona jest, podobnie jak poprzednio, na płatności i działania rynkowe – 77%, natomiast na rozwój obszarów wiejskich – 23%. **Podstawą ubiegania się przez Polskę o środki w ramach zreformowanej od 2023 r. WPR jest Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027, zaakceptowany przez Komisję Europejską w dniu 31 sierpnia 2022 r.** Przewiduje on unijne środki dla Polski w wysokości 22,0 mld EUR³⁷, w tym na płatności bezpośrednie 79% (17,3 mld EUR), a pozostałe 21% (4,7 mld EUR) na rozwój obszarów wiejskich. Nowa WPR wymaga, by rolnicy w większym stopniu niż dotąd realizowali cele klimatyczne i przestrzegali wymogów ochrony środowiska. O ile generalnie minimum 30% środków całego unijnego budżetu

³⁴ Zob. European Commission, *European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund*, https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/european-maritime-fisheries-and-aquaculture-fund_pl (dostęp: 4.09.2023).

³⁵ Parlament Europejski, *Finansowanie WPR*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/106/finansowanie-wpr> (dostęp: 4.09.2023).

³⁶ Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów – z upoważnienia ministra – na zażalenie nr 4463 w sprawie metodologii prezentowania rozliczeń Polski z Unią Europejską, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/73185526> (dostęp: 4.09.2023).

³⁷ Jest to około 8% całego budżetu WPR. W przypadku środków na rozwój obszarów wiejskich stanowi to największą wśród państw UE alokację (11% środków WPR na ten cel), aczkolwiek niewiele mniejsze sumy na ten cel uzyskały Włochy i Francja. Udział Polski w środkach na płatności w latach 2021–2027 wyniesie około 8% (piąte miejsce). Zob. Komisja Europejska, *Budżet UE: wspólna polityka rolna po 2020 r.*, 1.06.2018, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/MEMO_18_3974 (dostęp: 4.09.2023).

tu ma być przeznaczone na ochronę klimatu, o tyle w przypadku WPR udział ten jest wyższy i wynosi 40%³⁸.

2.3. Inne transfery

Fundusze migracyjne (0,1% transferów) obejmują kilka różnych instrumentów, z których korzystała Polska. W okresie WRF 2007–2013 były to: Europejski Fundusz Powrotu Imigrantów, Fundusz Granic Zewnętrznych, Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców oraz Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich. Następne dwie perspektywy finansowe UE (WRF 2014–2020, WRF 2021–2027) oferowały środki w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami³⁹. Kategoria „Pozostałe transfery” to w większości przepływy związane z realizacją takich programów jak: „Sokrates”, „Erasmus”, „Młodzież w działaniu”, „Leonardo da Vinci” oraz „Ramowe programy badawcze”. Są one koordynowane i zarządzane przez Komisję Europejską, a nie instytucje krajowe⁴⁰. W ramach obu pozycji z unijnego budżetu trafiło do Polski odpowiednio 0,2% i 0,5% wszystkich transferów.

3. Wpłaty Polski do unijnego budżetu

Od początku akcesji do końca kwietnia 2023 r. Polska wpłaciła do unijnego budżetu 79,1 mld EUR. Jest to równowartość jednej trzeciej transferów do Polski. Zasady finansowania tego budżetu są jednakowe dla wszyst-

WAŻNA LICZBA

Od początku obecności Polski w UE za każde jedno euro wpłacone do unijnego budżetu otrzymaliśmy trzy euro, co jednoznacznie przesądza o bardzo korzystnym bilansie finansowym.

³⁸ Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z dnia 2 grudnia 2021 r. ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013 (Dz.Urz. L 435/1, 6.12.2021).

³⁹ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców*, <https://fundusze.mswia.gov.pl/ue/fundusze/wdrazane/solid-program-ogolny-so/europejski-fundusz-na/9083,Europejski-Fundusz-na-rzecz-Uchodzcow-EFU.html> (dostęp: 4.06.2023).

⁴⁰ Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów..., *op.cit.*

kich członków UE, przy czym niektórzy z nich korzystają z pewnych ulg. Do końca 2020 r. wpłaty te pochodziły z czterech niezależnie od siebie obliczanych źródeł. Pierwsze to tzw. tradycyjne zasoby własne, na które składa się część (obecnie 75%) dochodów z ceł pobieranych według jednolitej Wspólnej Taryfy Celnej⁴¹. W analizowanym tu okresie 2004–2023 wpłaty z dochodów celnych Polski stanowiły średnio 13,6% składki do unijnego budżetu (tabela 1). Drugi rodzaj wpłaty pochodził z części dochodów z VAT (w ostatnich latach było to 0,3% podstawy opodatkowania). Jego skala była zbliżona do poprzedniego dochodu i wyniosła 13,9% polskiej składki. Trzeci, zdecydowanie największy element polskiej wpłaty (65,0%) został obliczony na podstawie udziału polskiego DNB w unijnym DNB (ten komponent składki odzwierciedla zamożność państw członkowskich UE). Udział ten zmieniał się w zależności od tempa rozwoju gospodarczego Polski i innych członków UE. Na przykład w 2022 r. udział Polski w DNB UE-27, przyjęty przez Komisję Europejską do skonstruowania budżetu, został oszacowany na 3,78%⁴², podczas gdy w roku wejścia Polski do UE był on znacząco niższy (około 2,5%).

W ramach nowych WRF 2021–2027 trzy wymienione wyżej źródła nadal finansują unijny budżet⁴³, ale doszedł do nich nowy dochód, pochodzący z tzw. opłaty od plastiku. Precyzyjnie rzecz ujmując, jest to opłata wyliczana na podstawie ilości plastikowych odpadów opakowaniowych (w wysokości 80 EUR od tony), które nie zostały poddane w poszczególnych państwach recyklingowi. Jej wysokość zależy więc w dużym stopniu od udziału odpadów, które nie są ponownie wykorzystane i najbardziej obciąża te państwa, w których wskaźnik ten jest najwyższy. W praktyce dotyczy to głównie państw, które przystąpiły do UE w 2004 r. i później, ale także niektórych lepiej rozwiniętych państw UE, w tym Włoch i Hiszpanii. W celu złagodzenia ciężaru tych wpłat w trakcie negocjacji nad unijnym budżetem na lata 2021–2027 uzgodniono tzw. rabaty (ulgi), tj. ryczałtowo określone obniżki od należnych wpłat. W grupie państw korzystających z tego rabatu jest m.in. Polska, a rabat ten wynosi 117 mln EUR

⁴¹ W poprzednim budżecie wieloletnim było to 80% dochodów, a pozostałe 20% służyło pokryciu kosztów administracji celnej w poszczególnych państwach. Od 2021 r. mniej, bo 75% wpływów z ceł jest przekazywane przez państwa do unijnego budżetu.

⁴² Ostateczne przyjęcie (UE, Euratom) 2022/182 budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2022 (Dz.Urz. L 45/1, 24.02.2022), s. 47.

⁴³ W budżecie unijnym są jeszcze „inne dochody” (poza „zasobami własnymi”), których udział jest nieduży (zwykle 1–4%) i zmienny, a pochodzą one m.in. z podatków płaconych przez administrację unijną oraz z kar.

rocznie⁴⁴. Po jego uwzględnieniu wpłata od plastiku przewidziana na rok 2022 wyniosła 381 mln EUR netto⁴⁵. Za cały okres jej obowiązywania (2021–2023) Polska wpłaciła sumę 1,1 mld EUR (1,4% wpłat; zob. poz. II pkt 5 w tabeli 1).

Czynnikiem zwiększającym polskie wpłaty do unijnego budżetu od początku akcesji był koszt finansowania kilku rodzajów rabatów (mechanizmów korekcyjnych), tj. „rabatu brytyjskiego” oraz „rabatów od rabatu brytyjskiego”. Korzystały z nich do końca 2020 r. następujące państwa: Wielka Brytania, Niemcy, Holandia, Austria, Szwecja, Dania⁴⁶. Obciążenie dla polskiego budżetu z tytułu wszystkich mechanizmów korekcyjnych wyniosło od akcesji 5 mld EUR (6,3% wpłat – zob. poz. II pkt 4 w tabeli 1; w unijnym budżecie na rok 2022 obciążenie to zostało oszacowane na 296 mln EUR, tj. 4,4% całości polskich wpłat). Wraz z wyjściem Wielkiej Brytanii z UE stare rabaty wygasły. Jednak państwa, które w przeszłości korzystały z ograniczonego finansowania rabatu brytyjskiego, ponownie wynegocjowały ulgi (do 2027 r.) w dojściu do finansowania swojej wpłaty do unijnego budżetu na ogólnych zasadach. Tym razem argumentowały, że szybkie, jednorazowe odejście od obniżonych przelewów w ramach „rabatów od rabatu brytyjskiego” będzie stanowić zbyt duże obciążenie dla ich krajowych budżetów. W efekcie Polska, podobnie jak pozostałe państwa UE, nadal pokrywa koszt rabatów dla kilku państw zamożnych, a jednocześnie korzysta po raz pierwszy z ulgi we wpłacie z tytułu odpadów plastikowych (117 mln EUR), dzięki czemu wpłaciła w 2022 r. z tytułu tej opłaty „tylko” 381 mln EUR.

⁴⁴ Art. 2 ust. 2 decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylającej decyzję 2014/335/UE (Dz.Urz. L 424/1, 15.12.2020).

⁴⁵ Ostateczne przyjęcie 2022/182..., *op.cit.*, s. 49.

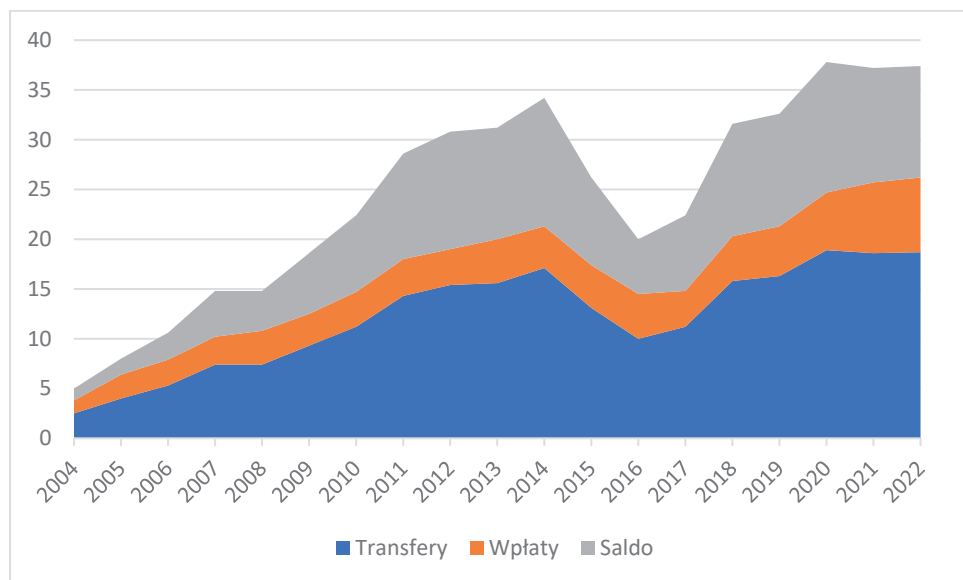
⁴⁶ Obniżenie swojej wpłaty jako pierwsza wynegocjowała w 1984 r. Wielka Brytania. Pozostali członkowie UE musieli pokryć wielkość tego rabatu z uwagi na fakt, że unijny budżet musi być zrównoważony (nie może zamykać się deficytem lub nadwyżką). Kilka lat później Niemcy, Holandia, Austria, Szwecja i Dania wywalczyły w rokowaniach obniżenie swoich obciążeń związanych z finansowaniem rabatu brytyjskiego (były to „rabaty od rabatu brytyjskiego”). Na pozostałych członków UE spadł obowiązek sfinansowania także tych dodatkowych rabatów. Zgodzili się na to, ponieważ unijny budżet musi być zatwierdzony jednomyślnie przez Radę (przedstawicieli państw członkowskich). Bez uzyskania rabatów państwa najbardziej zamożne, będące jednocześnie największymi płatnikami netto (w relacji do ich PKB), nie chciały zgodzić się na zatwierdzenie kolejnych budżetów. Co więcej, groziły obniżeniem swoich wpłat, a tym samym zmniejszeniem wielkości całego budżetu. Efektem takiego rozwiązania byłyby mniejsze sumy do podziału między wszystkie kraje. Najbardziej straciłoby najwięksi beneficjenci, w tym Polska. Zob. szerzej: E. Kawecka-Wyrzykowska, Ł. Ambroziak, *Brexit: wybrane implikacje ekonomiczne dla Polski*, „Gospodarka Narodowa” 2021, vol. 308(4).

Zwroty środków do unijnego budżetu były na poziomie około 200 mln EUR i wynikały głównie z różnic kursowych.

4. Przepływy środków między Polską a unijnym budżetem od momentu akcesji oraz saldo rozliczeń Polski na tle innych członków Unii Europejskiej

W pierwszych latach po akcesji skala środków unijnych wykorzystanych w Polsce była skromna, wynosiła bowiem 2,5–5 mld EUR (brutto). Po odliczeniu składki członkowskiej było to średnio o połowę mniej. W następnych latach, a zwłaszcza w okresach 2011–2014 i 2018–2022 (końcówka poprzednich WRF, kiedy to upływał termin wydatkowania środków polityki spójności zgodnie z zasadą $n+3$), transfery do Polski były dużo większe. Co istotne, składka wzrastała przez cały ten czas dużo wolniej. W efekcie znacząco poprawiła się relacja transferów do wielkości wpłat i w „najlepszych” latach wynosiła 3:1, a nawet nieco więcej (w latach 2012, 2014 i 2020; rysunek 1).

Rysunek 1. Rozliczenia Polski z unijnym budżetem w latach 2004–2022



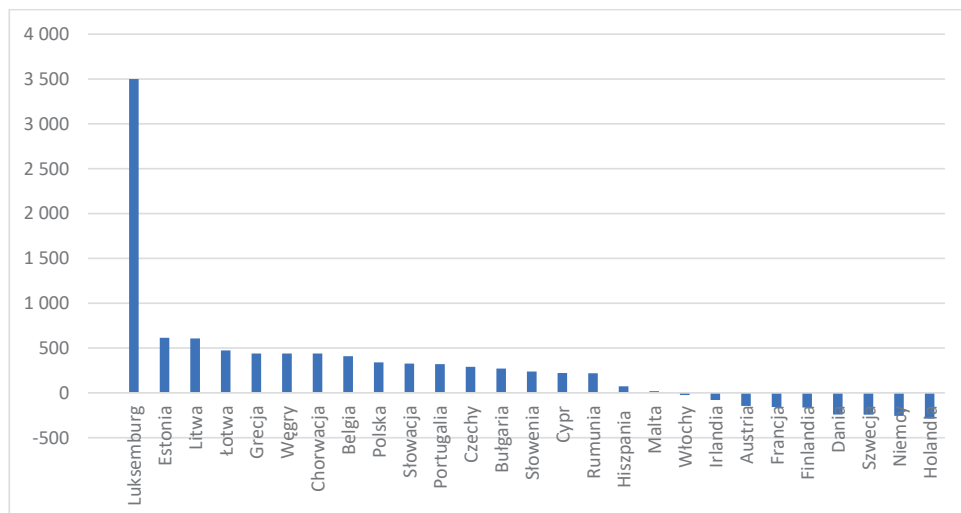
Źródło: opracowanie własne na podstawie Statista, *Poland's Contributions to and Receipts from the European Union Budget from 2004 to 2022*, <https://www.statista.com/statistics/1135294/poland-s-contributions-to-and-receipts-from-the-eu-budget> (dostęp: 4.09.2023).

W sytuacji, gdy łączne transfery z unijnego budżetu do Polski od początku członkostwa w UE do końca kwietnia 2023 r. wyniosły 237,8 mld EUR, a wpłaty – 79,3 mld EUR (wraz ze zwrotem do unijnego budżetu w wysokości 0,2 mld EUR), wynik netto (transfery netto, a więc po odliczeniu składki) był równy 158,5 mld EUR (ceny bieżące; zob. tabela 1). W całym tym okresie Polska była największym beneficjentem unijnego budżetu w wielkościach absolutnych, w kategoriach zarówno brutto, jak i netto. Z danych portalu Statista, obejmujących porównywalne dane dla wszystkich państw UE, wynika, że w 2021 r. transfery brutto z unijnego budżetu do Polski wyniosły 18,6 mld EUR, a po potrąceniu 7,1 mld EUR wpłat były na poziomie 11,5 mld EUR netto. Drugie miejsce zajęła Grecja, z transferami brutto 6,3 mld EUR (4,7 mld EUR netto)⁴⁷.

Wielkości absolutne rozliczeń finansowych między danym państwem a unijnym budżetem nie pozwalają na porównanie sytuacji różnych państw, ponieważ zależą m.in. od liczby mieszkańców i poziomu ich zamożności. Jeśli odniesiemy wielkość przepływów do porównywalnej podstawy, to okaże się, że przepływy do Polski były niższe niż w kilku innych nowych państwach UE. **W 2021 r. transfery netto na mieszkańca (tj. po odliczeniu wpłat do unijnego budżetu) były najwyższe w Estonii, na Litwie i Łotwie (odpowiednio 615, 607 i 474 EUR), a w Polsce osiągnęły 340 EUR** (rysunek 2). Pomijamy w tym zestawieniu rekordowe sumy z unijnego budżetu przypadające na jednego mieszkańca w Luksemburgu, odzwierciedlają one bowiem środki na unijną administrację zatrudnioną w instytucjach unijnych (na płace) zlokalizowanych w tym kraju. Przelewy te, podzielone przez niewielką liczbę ludności (0,6 mln), dają statystycznie imponujące sumy. Nie są to jednak środki przeznaczone na rozwój kraju, mimo że przynajmniej częściowo są wydawane w Luksemburgu i kreują tam dodatkowy popyt.

⁴⁷ Największe wpłaty netto wniosły Niemcy – 21,3 mld EUR, a druga na liście była Francja – 10,6 mld EUR w 2021 r. Oba kraje znacząco wyprzedziły pod względem wpłat następną na liście Holandię – 5 mld EUR. Zob. Statista, *European Union: Operating Budgetary Balances in 2021, by Member State*, <https://www.statista.com/statistics/253712/eu-budget-expenditures-by-member-state> (dostęp: 4.09.2023).

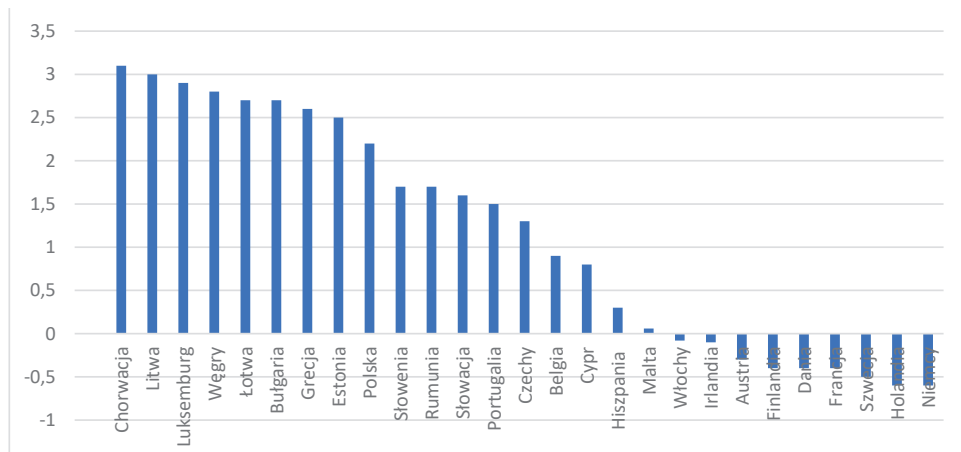
Rysunek 2. Transfery netto per capita w 2021 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie Statista, *European Union: Operating Budgetary Balances in 2021, by Member State*, <https://www.statista.com/statistics/253712/eu-budget-expenditures-by-member-state> (dostęp: 4.09.2023); Eurostat, *Population on 1 January*, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TPS00001/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=c0aa2b16-607c-4429-abb3-a4c8d74f7d1e> (dostęp: 4.09.2023); Eurostat, *Gross Domestic Product at Market Prices*, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00001/default/table> (dostęp: 4.09.2023).

Również w relacji do PKB większe transfery netto od Polski odnotowało w 2021 r. kilka państw. Wskaźnik ten był najwyższy w Chorwacji i na Litwie – po około 3% PKB tych państw. W Polsce wyniósł natomiast 2,6% PKB (rysunek 3).

Rysunek 3. Transfery netto jako procent PKB w 2021 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie Statista, *European Union: Operating Budgetary Balances in 2021, by Member State*, <https://www.statista.com/statistics/253712/eu-budget-expenditures-by-member-state> (dostęp: 4.09.2023); Eurostat, *Population on 1 January*, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TPS00001/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=c0aa2b16-607c-4429-abb3-a4c8d74f7d1e> (dostęp: 4.09.2023); Eurostat, *Gross Domestic Product at Market Prices*, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00001/default/table> (dostęp: 4.09.2023).

Należy dodać, że wskaźniki ilustrujące pozycję Polski na tle innych państw UE w 2021 r. wykazują spore wahania roczne ze względu na różne tempo wydatkowania unijnych funduszy, występowanie o refundację poniesionych kosztów itp. Wskaźniki te należy więc traktować jako przybliżone miary skali transferów z unijnego budżetu.

5. Fundusze pomocowe państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Szwajcarii

Od momentu akcesji, oprócz transferów z unijnego budżetu, Polska (podobnie jak pozostali „nowi” członkowie UE od 2004 r.) korzysta z funduszy pomocowych zaoferowanych przez państwa spoza UE. Do instrumentów tych należą: Norweski Mechanizm Finansowy, Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG; tj. środki pochodzące z Norwegii, Islandii i Liechtensteinu) oraz Fundusz Szwajcarski. **Z Norweskiego Mechanizmu Finansowego Polska uzyskała w latach 2004–2021 środki w wysokości 1,1 mld EUR, co stanowiło 42% całości środków tego funduszu dla 12 „nowych” państw UE. Z kolei w ramach Mechanizmu Finansowego EOG alokowany był dla Polski w tym samym okresie 1 mld EUR, tj. 33% tego funduszu**⁴⁸. Środki w ramach obu mechanizmów będą wykorzystywane do końca kwietnia 2024 r.⁴⁹.

⁴⁸ Środki te były przeznaczone dla państw UE, które wstąpiły do niej od maja 2004 r., a także dla Grecji, Portugalii, i Hiszpanii (do 2014 r.). Zob. A. Harasimowicz, *Fundusze pomocowe Unii Europejskiej – fundusze strukturalne i Fundusz Spójności*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej, Białystok 2022, s. 13.

⁴⁹ Ministry of Development Funds and Regional Policy News, *Summing Up 2022: More Than EUR 76 Billion from the Cohesion Policy, Approval of Programmes by the EC and Disbursement of Advances*, 29.12.2022, <https://www.gov.pl/web/funds-regional-policy/summing-up-2022-more-than-eur-76-billion-from-the-cohesion-policy-approval-of-programmes-by-the-ec-and-disbursement-of-advances> (dostęp: 4.09.2023). Zob. także: A. Harasimowicz, *op.cit.*, s. 10, 13.

Z Funduszu Szwajcarskiego trafiło do Polski w ciągu pierwszych 10 lat jego funkcjonowania (2007–2017) około 490 mln CHF⁵⁰. W grudniu 2022 r. podpisana została umowa na kolejną edycję tego programu – w wysokości 320 mln CHF⁵¹. **Fundusze norweskie i szwajcarskie były i są inwestowane m.in. w takie obszary jak: rozwój lokalny, innowacje, kultura, ochrona zdrowia i środowiska, badania naukowe⁵².** W przeciwieństwie do środków unijnych duży udział (ponad 50%) miały projekty o charakterze bilateralnym, realizowane we współpracy z podmiotami z państw-darczyńców.

Podsumowanie

Od początku transformacji Polska, podobnie jak inne państwa regionu, które weszły na drogę przemian systemowych, korzystała ze wsparcia finansowego znacznie bardziej zamożnych państw zachodnich, a zwłaszcza państw EWG/UE. Wsparcie to uległo znaczącej intensyfikacji w następstwie akcesji do UE. Oba analizowane okresy transferów funduszy z UE do Polski różnią się nie tylko dużo większą skalą wsparcia od dnia akcesji, lecz także jego charakterem. Pomoc przedakcesyjna miała charakter darowizn, które nie wiązały się z polskimi wpłatami. Natomiast rozliczenia z unijnym budżetem od początku akcesji mają charakter dwustronnych przepływów – jako członek UE Polska wpłaca należną składkę członkowską do wspólnego budżetu, z którego finansowane są różne unijne polityki gospodarcze i unijna administracja. Od dnia przystąpienia do UE jest to pełna należna składka. Podobnym elementem transferów w obu analizowanych okresach jest to, że – z wyjątkiem pierwszych kilku lat wsparcia z funduszu PHARE – ogromna większość środków uzyskanych z UE, zarówno przedakcesyjnych, jak i poakcesyjnych, wymagała współfinansowania (zasada dodatkowości) przez ostatecznych beneficjentów (samorządy, rolników, firmy itp.). Zasada ta obowiązuje przede wszystkim w polityce spójności i w podobnych w charakterze funduszach, a jej celem jest zapewnienie, by publiczne środki unijne były jak najlepiej wykorzystywane. Efektem jej stosowania (tj.

⁵⁰ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Szwajcarsko-Polski Program Współpracy*, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/szwajcarsko-polski-program-wspolpracy> (dostęp: 4.09.2023).

⁵¹ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Jest umowa na kolejne rozdanie funduszy szwajcarskich dla Polski*, 5.12.2022, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/jest-umowa-na-kolejne-rozdanie-funduszy-szwajcarskich-dla-polski> (dostęp: 4.09.2023).

⁵² Ministry of Development Funds and Regional Policy News, *Summing Up 2022...*, *op.cit.*

współfinansowania) jest znacznie większe zaangażowanie funduszy na rozwój gospodarczo-społeczny kraju, niż wynikałoby to z unijnych transferów zaprezentowanych w tabeli 1.

Od czasu wstąpienia do UE Polska jest największym beneficjentem netto unijnych funduszy w wymiarze absolutnym. Przeważająca część unijnych transferów (około 97%) jest przeznaczana w Polsce na wsparcie dwóch polityk: spójności i WPR. Odzwierciedla to priorytetowe obszary wydatków całego unijnego budżetu. **W ciągu analizowanego okresu Polska otrzymała najwięcej wśród państw UE środków w ramach polityki spójności, bo około 20%. Była też dużym biorcą funduszy na wsparcie dochodów rolniczych oraz na rozwój obszarów wiejskich – około 9% unijnego budżetu WPR.** Taka pozycja Polski w ogólnej sumie pieniędzy rozdzielanych z unijnego budżetu była efektem kilka czynników. Pierwszym był wspomniany na początku rozdziału znaczący dystans dzielący Polskę od średniej UE mierzonej wielkością PKB na mieszkańca (zwłaszcza w pierwszych latach akcesji) oraz duża liczba mieszkańców. Przełożyło się to na duże transfery na zmniejszenie luki w stosunku do państw lepiej rozwiniętych (w ramach polityki spójności). Drugim czynnikiem był relatywnie wysoki udział rolnictwa w gospodarce, który zadecydował o dużych transferach w ramach WPR (pierwsze miejsce pod tym względem zajmowała Francja).

Wielkości absolutne dopływu unijnych środków nie odzwierciedlają dobrze ich znaczenia dla poszczególnych państw ze względu na odmienny poziom i strukturę rozwoju ich gospodarek oraz inną liczbę ludności. Mimo że udział Polski w tych transferach był najwyższy, to w przeliczeniu na jednego mieszkańca Polska zajmowała w latach 2014–2020 siódme miejsce w UE-27, a w latach 2021–2027 – dziesiąte miejsce na liście największych beneficjentów unijnych funduszy. Relatywnie największe były transfery do mniejszych, a zarazem mniej zamożnych państw UE, takich jak Estonia, Litwa, Łotwa, Węgry.

W kontekście tytułowego tematu opracowania można sformułować następujące wnioski. W kolejnych latach (po 2027 r., kiedy to wygasną obecne WRF) należy spodziewać się zmniejszenia transferów do Polski przy założeniu, że utrzyma się wyższe tempo wzrostu PKB kraju niż średnie unijne. Polska w mniejszym stopniu będzie się bowiem wówczas kwalifikowała do wsparcia w ramach polityki spójności, czyli największego strumienia unijnych funduszy. To z kolei będzie oznaczało mniej środków zewnętrznych na inwestycje publiczne oraz konieczność ich uzupełnienia środkami krajowymi. Alternatywą będzie ograni-

czenie stopy inwestycji, a ta już w ostatnich kilku latach była niepokojąco niska i wykazywała tendencję zniżkową – w 2022 r. wyniosła 16,8%, co było najniższym wskaźnikiem od połowy lat 90. XX w., natomiast najwyższa była w 2007 r., gdy osiągnęła 22,5% PKB. W rezultacie w 2022 r. Polska miała trzeci najniższy w UE poziom inwestycji w relacji do PKB (za Grecją i Luksemburgiem). Średnia stopa inwestycji w całej UE osiągnęła 22,7% PKB. Najwyższa była na Węgrzech – 28,4%⁵³. **Istotną rolę w całości inwestycji w Polsce odgrywają wydatki publiczne (nieco ponad 4% PKB), przy czym w około 60% były one w ostatnich latach finansowane ze środków unijnych.** Perspektywa zmniejszania

WAŻNA LICZBA

Około 60 proc. wydatków publicznych na inwestycje w Polsce w ostatnich latach było finansowane ze środków unijnych.

się tych transferów rodzi pytanie, czy krajowy budżet udźwignie ciężar większego finansowania inwestycji publicznych w sytuacji, gdy ogromną większość obecnych wydatków z polskiego budżetu stanowią tzw. sztywne wydatki (na publiczną edukację i służbę zdrowia, obronność, administrację, różne transfery socjalne itd.).

Wyzwaniem dla przyszłego rozwoju kraju pozostaje również zwiększenie inwestycji, w tym zwłaszcza prywatnych, na poprawę innowacyjności i konkurencyjności polskiej gospodarki. Bez tego Polsce grozi wpadnięcie w pułapkę średniego wzrostu, a więc wejście w fazę długotrwałego niskiego wzrostu gospodarczego i wolnego wzrostu wydajności czynników wytwórczych, opartego na imitacji już znanych technologii⁵⁴. Warunkiem utrzymania relatywnie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego w następnych latach jest znaczące zwiększenie zdolności firm do tworzenia i wdrażania innowacji oraz wzmocnienie kapitału ludzkiego i budowa prokonkurencyjnego otoczenia regulacyjnego. Ogromne są też potrzeby inwestycyjne (ze środków publicznych i prywatnych) w związku z realizacją ambitnej polityki klimatyczno-energetycznej UE zmierzającej do zeroemisyjnej gospodarki do 2050 r. W tej sytuacji szczególnego znaczenia nabiera jak najbardziej efektywne wykorzy-

⁵³ Ciekaweliczby.pl, *Jak zmieniał się poziom inwestycji w Polsce?*, 13.04.2023, <https://ciekaweliczby.pl/tag/Eurostat> (dostęp: 4.09.2023)..

⁵⁴ Czynnikiem pogłębiającym zagrożenie pułapką średniego dochodu jest też starzejące się polskie społeczeństwo.

stanie środków dostępnych w najbliższych latach, by sprostać priorytetowym celom, których realizacja jest bardzo kosztowna dla Polski i całej UE. **Jednocześnie w warunkach znaczącego deficytu (i długu) budżetu państwa (z uwzględnieniem deficytu ukrytego w różnych instrumentach, które są formalnie finansowane z funduszy zewnętrznych, poza budżetem państwa) problematyczne może się okazać wygospodarowanie w najbliższym czasie wystarczających środków na współfinansowanie unijnych projektów. Chodzi zarówno o projekty, które są realizowane na poziomie krajowym i współfinansowane z budżetu państwa, jak i o te, które są wdrażane przez samorządy i wymagają dodatkowych środków z zasobów niższego szczebla zarządzania.**

Niepewne są tendencje napływu do Polski bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ), które dotychczas znacząco wspierały rozwój gospodarczy kraju. Głównym czynnikiem ryzyka dla BIZ jest tocząca się wojna w Ukrainie oraz przyfrontowe położenie Polski, co przekłada się na wyzwania dla bezpieczeństwa inwestycji w kraju.

Zagrożeniem dla rozwoju gospodarczego kraju jest przedłużający się okres, w którym Polska nie korzysta z dużych, a jednocześnie ekonomicznie mało uwarunkowanych środków z Krajowego Programu Odbudowy (KPO). W przeciwieństwie do większości wsparcia z tradycyjnego unijnego budżetu nie wymagają one współfinansowania z własnych zasobów beneficjenta. Problemem jest nie tylko niekorzystanie z dużych środków w sytuacji, gdy inne państwa UE już to robią i dzięki temu wzmacniają swoją odporność na przyszłe trudności, a Polska nie jest i nie będzie w stanie zastąpić tych sum własnymi środkami. Równie wielkim zagrożeniem jest fakt, że z każdym miesiącem rośnie ryzyko bezpowrotnej utraty części funduszy w ramach KPO, nawet jeśli zaczną one płynąć do Polski. Przepisy dotyczące zasad korzystania z tego wsparcia mówią bowiem, że do końca 2022 r. należy rozdysponować 70% całości sum przyznanych beneficjentom, a pozostałe 30% – do końca 2023 r. Uruchomienie tych środków będzie też wymagało uchwalenia wielu przepisów, a to zawsze zajmuje dużo czasu. Co więcej, wszystkie płatności muszą być zrealizowane do 31 sierpnia 2026 r.⁵⁵. Czasu na wykorzystanie funduszy jest więc bardzo mało.

⁵⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Wzwiększania Odporności (Dz.Urz. L 57/17, 18.02.2021).

Bibliografia

- Ciekaweliczby.pl, *Jak zmieniał się poziom inwestycji w Polsce?*, 13.04.2023, <https://ciekaweliczby.pl/tag/Eurostat> (dostęp: 4.09.2023).
- Decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję 2014/335/UE (Dz.Urz. L 424/1, 15.12.2020).
- European Commission, *2014–2020 ESIF Overview*, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview#> (dostęp: 4.09.2023).
- European Commission, *European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund*, https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/european-maritime-fisheries-and-aquaculture-fund_pl (dostęp: 4.09.2023).
- European Commission, *New Orientations for PHARE Programme: Focus on Accession*, IP/97/234, 19.03.1997, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_97_234 (dostęp: 4.09.2023).
- Eurostat, *GDP per capita, Consumption per capita and Price Level Indices*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=GDP_per_capita,_consumption_per_capita_and_price_level_indices (dostęp: 4.09.2023).
- Eurostat, *Gross Domestic Product at Market Prices*, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00001/default/table> (dostęp: 4.09.2023).
- Eurostat, *Population on 1 January*, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TPS00001/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=c0aa2b16-607c-4429-abb3-a4c8d74f7d1e> (dostęp: 4.09.2023).
- Generalna Dyrekcja Dróg i Autostrad Krajowych, *Łącząc Europę (CEF – Connecting Europe Facility)*, <https://www.gov.pl/web/gddkia/laczac-europe-cef---connecting-europe-facility2> (dostęp: 4.09.2023).
- Główny Urząd Statystyczny, *Polska w Unii Europejskiej 2004–2014*, 24.04.2014, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5501/10/1/12/oz_polska_w_ue.pdf (dostęp: 4.09.2023).
- Główny Urząd Statystyczny, *Poszechny Spis Rolny 2022*, Warszawa 2022.
- Harasimowicz A., *Fundusze pomocowe Unii Europejskiej – fundusze strukturalne i Fundusz Spójności*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej, Białystok 2022.
- Kawecka-Wyrzykowska E., *Poland's Settlements with the European Union Budget from May 2004 till the End of 2022, and Funds Available from 2021 to 2027*,

- w: *Poland in the European Union. Report 2023*, A.A. Ambroziak (Ed.), Warsaw School of Economics, Warsaw 2023.
- Kawecka-Wyrzykowska E., Ambroziak Ł., *Brexit: wybrane implikacje ekonomiczne dla Polski*, „Gospodarka Narodowa” 2021, vol. 308(4).
- Komisja Europejska, *Budżet UE: wspólna polityka rolna po 2020 r.*, 1.06.2018, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/MEMO_18_3974 (dostęp: 4.09.2023).
- Komisja Europejska, *Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD)*, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=pl&catId=1089> (dostęp: 4.09.2023).
- Ministerstwo Finansów, *Transfery finansowe Polska – budżet UE*, 2022, <https://www.gov.pl/web/finanse/transfery-polska-ue-unia-europejska> (dostęp: 4.09.2023).
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Jest umowa na kolejne rozdanie funduszy szwajcarskich dla Polski*, 5.12.2022, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/jest-umowa-na-kolejne-rozdanie-funduszy-szwajcarskich-dla-polski> (dostęp: 4.09.2023).
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Komentarz do rozporządzeń dla polityki spójności na lata 2021–2027*, Warszawa 2021.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności*, 2022, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/109762/KPO.pdf> (dostęp: 4.09.2023).
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Szwajcarsko-Polski Program Współpracy*, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/szwajcarsko-polski-program-wspolpracy> (dostęp: 4.09.2023).
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Umowa Partnerstwa dla realizacji polityki spójności 2021–2027 w Polsce*, 2022, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/109763/Umowa_Partnersstwa_na_lata_2021_2027.pdf (dostęp: 4.09.2023).
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców*, <https://fundusze.mswia.gov.pl/ue/fundusze/wdrazane/solid-program-ogolny-so/europejski-fundusz-na/9083,Europejski-Fundusz-na-rzecz-Uchodzcow-EFU.html> (dostęp: 4.06.2023).
- Ministry of Development Funds and Regional Policy News, *Summing Up 2022: More Than EUR 76 Billion from the Cohesion Policy, Approval of Programmes by the EC and Disbursement of Advances*, 29.12.2022, <https://www.gov.pl/>

- web/funds-regional-policy/summing-up-2022-more-than-eur-76-billion-from-the-cohesion-policy-approval-of-programmes-by-the-ec-and-disbursement-of-advances (dostęp: 4.09.2023).
- Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów – z upoważnienia ministra – na zapytanie nr 4463 w sprawie metodologii prezentowania rozliczeń Polski z Unią Europejską, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/73185526> (dostęp: 4.09.2023).
- Odpowiedź podsekretarza stanu w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 4907 w sprawie wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej. Informacja o stanie wykorzystania finansowej pomocy Unii Europejskiej, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ4.nsf/main/0AEC8CB3> (dostęp: 4.09.2023).
- Orłowski W.M. (red.), *Gdzie są konfitury? Najważniejsze gospodarcze korzyści członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2021.
- Ostateczne przyjęcie (UE, Euratom) 2022/182 budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2022 (Dz.Urz. L 45/1, 24.02.2022).
- Parlament Europejski, *Finansowanie WPR*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/106/finansowanie-wpr> (dostęp: 4.09.2023).
- PHARE, *Czym jest program PHARE?*, <https://www.funduszephare.pl/czym-jest-program-phare> (dostęp: 4.09.2023).
- Polski Instytut Ekonomiczny, *15-lecie Polski w Unii Europejskiej – bilans*, 2019, https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2019/07/PIE-15_lat_w_UE.pdf (dostęp: 4.09.2023).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1316/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające instrument „Łącząc Europę”, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 913/2010 oraz uchylające rozporządzenia (WE) nr 680/2007 i (WE) nr 67/2010 (Dz.Urz. L 348/129, 20.12.2013).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (Dz.Urz. L 433/1, 22.12.2020).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.Urz. L 57/17, 18.02.2021).

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności (Dz.Urz. L 231/60, 30.06.2021).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz.Urz. L 231/159, 30.06.2021).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Dz.Urz. L 243/1, 9.07.2021).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z dnia 2 grudnia 2021 r. ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013 (Dz.Urz. L 435/1, 6.12.2021).
- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 3906/89 z dnia 18 grudnia 1989 r. w sprawie pomocy gospodarczej dla Republiki Węgierskiej i Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.Urz. 375/11, 23.12.1989).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1267/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej (Dz.Urz. L 161/73, 26.06.1999).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1268/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. w sprawie wspólnotowych środków pomocowych na rzecz działań przedakcesyjnych w dziedzinie rolnictwa oraz rozwoju obszarów wiejskich w państwach Europy Środkowej i Wschodniej ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej w okresie przedakcesyjnym (Dz.Urz. L 161/87, 26.6.1999).

Serwis Służby Cywilnej, *PHARE*, <http://web.archive.org/web/20090626215346/http://www.dsc.kprm.gov.pl/strona.php?id=48&id2=23> (dostęp: 4.09.2023).

Statista, *European Union: Operating Budgetary Balances in 2021, by Member State*, <https://www.statista.com/statistics/253712/eu-budget-expenditures-by-member-state> (dostęp: 4.09.2023).

Statista, *Poland's Contributions to and Receipts from the European Union Budget from 2004 to 2022*, <https://www.statista.com/statistics/1135294/poland-s-contributions-to-and-receipts-from-the-eu-budget> (dostęp: 4.09.2023).

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. C 326/47, 26.10.2012).

Witold M. Orłowski

Polska w Unii Europejskiej. Perspektywa makroekonomiczna

Wprowadzenie

Zbliżająca się dwudziesta rocznica akcesji Polski do Unii Europejskiej (UE) skłania do zadania pytania o efekty niemal dwóch dekad członkostwa. W niniejszym opracowaniu spoglądam na ten problem z perspektywy makroekonomicznej, a więc dotyczącej przede wszystkim rozwoju gospodarczego kraju. Warto w tym miejscu przypomnieć, że analizując ponad ćwierć wieku temu polską drogę do uczestnictwa w UE – wtedy jeszcze bardzo mglistą i odległą, bo nawet nie zaczęły się negocjacje warunków członkostwa¹ – sformułowałem opinię, że „jedyną niekwestionowaną miarą korzyści z integracji powinno być długookresowe zwiększenie tempa wzrostu PKB”². Opinię tę podtrzymuję również dziś – niezależnie od wszelkich korzyści politycznych, społeczno-kulturowych, związanych z komfortem życia i podróżowania czy wreszcie natury finansowej (których w żadnym razie nie lekceważę), za kluczową miarę sukcesu członkostwa nadal uważam efekt makroekonomiczny, czyli przyspieszenie rozwoju gospodarczego Polski.

¹ Polska złożyła wniosek o członkostwo w UE w 1994 r., ale negocjacje warunków członkostwa rozpoczęły się dopiero w 1998 r., po uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji Europejskiej na temat wniosku (tzw. *avis*) i po decyzji Rady Europejskiej z 13 grudnia 1997 r.

² Por. W.M. Orłowski, *Droga do Europy. Makroekonomia wstępowania do Unii Europejskiej*, ZBSE GUS, PAN, Warszawa 1996, s. 11.

W momencie akcesji Polski do UE polski PKB per capita była znacznie niższy niż u wszystkich dotychczasowych krajów członkowskich. Najślabiej rozwinięte Grecja i Portugalia miały PKB per capita niemal dwukrotnie wyższy od polskiego, a PKB per capita czterech największych krajów Europy Zachodniej (grupy E-4: Francji, Niemiec, Wielkiej Brytanii i Włoch) był dwa i pół razy wyższy³. Oznaczało to istnienie ogromnej luki rozwojowej w stosunku do krajów Europy Zachodniej – luki, która istniała od stuleci, ale do dramatycznie wielkich rozmiarów urosła w latach 1950–1989⁴. Było oczywiste, że najważniejszym zadaniem stojącym przed Polską jest zmniejszenie i z czasem być może całkowite wyeliminowanie tej luki, a członkostwo w UE ma przede wszystkim na celu pomoc w realizacji tego zadania.

Czy polska gospodarka skorzystała na członkostwie w UE? W niniejszym opracowaniu przedstawiam podstawowe fakty dotyczące efektów makroekonomicznych członkostwa Polski w UE. Przede wszystkim pokazuję, na ile zmniejszył się w okresie członkostwa dystans rozwojowy w stosunku do Europy Zachodniej. Ponadto wyjaśniam mechanizmy gospodarcze związane z członkostwem, które prowadziły do przyspieszenia wzrostu PKB i zmniejszenia luki rozwojowej, a także sprawdzam, czy podobne zjawiska wystąpiły również w innych krajach regionu Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW), które w ciągu minionych 19 lat przystąpiły do UE.

1. Warunki osiągnięcia korzyści z integracji gospodarczej

Integracja gospodarcza w ramach bloków gospodarczych powinna, zgodnie z wiedzą ekonomiczną, sprzyjać rozwojowi gospodarczemu i prowadzić w stronę tzw. realnej konwergencji (zmniejszania dystansu gospodarczego po-

³ W rozdziale przyjęto poziom PKB per capita w grupie E-4 jako miarę średniego poziomu rozwoju Europy Zachodniej. Jest to wygodniejsze od posługiwania się średnią unijną, głównie ze względu na zmiany składu UE w wyniku kolejnych rozszerzeń, a potem Brexitu. Przywołane dane pochodzą z bazy danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Zob. International Monetary Fund, *World Economic Outlook Database: April 2023 Edition*, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2023/April> (dostęp: 2.07.2023).

⁴ Polski PKB per capita należał zarazem do najniższych wśród nowych krajów członkowskich z regionu Europy Środkowo-Wschodniej, które również odnotowały względny regres gospodarczy w okresie gospodarki centralnie planowanej. Wśród krajów wstępujących w 2004 r. do UE nieznacznie niższym od Polski PKB per capita legitymowała się tylko Łotwa. Wyraźnie niższy od Polski poziom PKB per capita odnotowywały w tym okresie negocjujące jeszcze warunki swojego członkostwa Rumunia i Bułgaria. Por. International Monetary Fund, *op.cit.*

między krajami lepiej i gorzej rozwiniętymi dzięki szybszemu wzrostowi PKB w krajach gorzej rozwiniętych)⁵.

Zjawisko realnej konwergencji występuje powszechnie również w UE. Wszystkie kraje członkowskie, które w ciągu minionego półwiecza przystąpiły do UE z poziomem rozwoju poniżej 70% średniej dla grupy E-4, do 2022 r. znacząco zmniejszyły początkową różnicę (trwale przekroczyć poziom rozwoju krajów grupy E-4 udało się jak dotąd jedynie Irlandii⁶).

Należy jednak zauważyć, że integracja gospodarcza nie zawsze musi prowadzić do przyspieszonego wzrostu PKB i zmniejszania różnic rozwojowych. Korzyści z integracji nie są zagwarantowane w sposób absolutny, a ich pełne wykorzystanie wymaga zapewnienia odpowiednich warunków. Jeśli warunki te nie są spełnione, kraj może odnieść korzyści mniejsze od możliwych do osiągnięcia, a w skrajnym przypadku w ogóle nie doświadczyć zjawiska przyspieszonego rozwoju i realnej konwergencji. Kiedy może to nastąpić?

Po pierwsze, możemy mieć do czynienia z nierównoprawnymi warunkami integracji. Przykładem takiej sytuacji są dawne imperia kolonialne, w których zdobywca (metropolia) narzucał obszarom skolonizowanym nierównoprawne warunki wymiany handlowej, faworyzujące jego własną produkcję. Najbardziej znanym z historii przykładem takiej sytuacji jest los skolonizowanych przez Brytyjczyków Indii. W ciągu trwającej niemal dwa wieki kolonialnej zależności (stopniowo rozszerzanej z obszaru Bengalu na całość subkontynentu) PKB per capita Indii zmniejszył się z 40% do 9% poziomu brytyjskiego w momencie odzyskania niepodległości w 1947 r.⁷ Zjawisko to wynikało głównie z upadku miejscowej wytwórczości przemysłowej, której udział w produkcji światowej spadł z 25% w 1750 r. do niecałych 2% w 1900 r., podczas gdy udział faworyzowanej przez

⁵ Na ten temat zob. m.in. R. Rapacki (red.), *Wzrost gospodarczy w krajach transformacji. Konwergencja czy dywergencja?*, PWE, Warszawa 2009.

⁶ Irlandia wstąpiła do Wspólnoty Europejskiej (poprzedniczki UE) w 1973 r. z PKB per capita na poziomie 65% grupy E-4, a przekroczyła 100% w 1999 r. (oznaczało to poprawę relacji o 35 p.p. w ciągu 26 lat członkostwa). W pozostałych relatywnie ubogich krajach członkowskich poprawa wyniosła od 16 p.p. w przypadku Chorwacji do 41 p.p. w przypadku Litwy, ale przy znacznie krótszym okresie członkostwa (odpowiednio 10 i 19 lat).

⁷ Przywołane w rozdziale historyczne szacunki poziomu PKB per capita (przed 1980 r.) oparte są na pracy: A. Maddison, *The World Economy: A Millennial Perspective*, OECD, Paris 2001. Dotyczą one państw w obecnych granicach i są wyrażone w dolarach międzynarodowych Geary'ego-Khamisa, mierzonych w cenach stałych i uwzględniających parytet siły nabywczej walut, czyli różną siłę nabywczą dolara amerykańskiego w zależności od poziomu cen w danym kraju.

władze brytyjskiej produkcji przemysłowej wzrósł w tym samym czasie z 2% do 20% produkcji światowej⁸.

Po drugie, relatywny spadek PKB per capita krajów uboższych, następujący mimo procesów integracyjnych, może wynikać również z niekorzystnych różnic w modelu rozwoju, występujących pomimo równoprawnych rynkowych warunków wymiany handlowej. Przykładem z odległej historii może być pogorszenie sytuacji krajów EŚW w wyniku ukształtowania się w okresie od XVI do XVIII w. nowego europejskiego podziału pracy, który doprowadził do gospodarczego podziału kontynentu na część zachodnią, rozwijającą się w sposób intensywny i opartą na wzroście wydajności pracy, oraz na część wschodnią, cechującą się rozwojem ekstensywnym, opartym na zjawisku wtórnej pańszczyzny (przymusowej pracy chłopów)⁹. W wyniku tych różnic PKB per capita krajów EŚW obniżył się z 60% poziomu Europy Zachodniej w 1600 r. do 50% w 1820 r. Warunkiem wystąpienia takiego zjawiska nie był jednak przymus polityczny (nierównoprawne warunki wymiany), lecz istnienie niesprzyjających rozwojowi gospodarczemu instytucji społeczno-politycznych w ówczesnych krajach EŚW, w tym w Polsce¹⁰. Jeśli chodzi o doświadczenia z lat niedawnych, bez wątpienia zwraca uwagę ograniczony postęp gospodarczy osiągnięty w latach członkostwa w UE przez Bułgarię (najuboższy dziś kraj UE), wiązany często z niesprawnością instytucji, a zwłaszcza z najwyższym w UE wskaźnikiem korupcji¹¹.

Po trzecie wreszcie, możemy mieć czasem do czynienia ze zmarnowaniem szans tworzonych przez integrację w wyniku długotrwałej, niewłaściwej polityki gospodarczej. W UE mieliśmy jak dotąd do czynienia tylko z jednym przypadkiem takiego właśnie ewidentnego niepowodzenia integracji. Otóż PKB per capita Grecji w momencie jej akcesji w 1981 r. wynosił 82% średniej dla grupy E-4, a w 2022 r. już tylko 64%. Źródłem niepowodzenia nie było jednak ani samo

⁸ Por. P. Kennedy, *Mocarstwa świata*, Książka i Wiedza, Warszawa 1994, s. 154.

⁹ Por. I. Wallerstein, *The Modern World-System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*, Academic Press, New York–London 1974, s. 66–68.

¹⁰ Chodzi tu przede wszystkim o system polityczny i gospodarczy w skrajny sposób faworyzujący rządzącą magnaterię i szlachtę kosztem mieszczaństwa i pozbawionych jakichkolwiek praw (a faktycznie znajdujących się w sytuacji bliskiej niewolnictwu) chłopów. Por. M. Piątkowski, *Europe's Growth Champion: Insights from the Economic Rise of Poland*, Oxford University Press, Oxford 2018, s. 50–68.

¹¹ Dopiero w ostatnich latach podobnie zły, wysoki poziom korupcji jak w Bułgarii zaczęły odnotowywać również Węgry. Por. Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2022*, <https://www.transparency.org/en/cpi/2022> (dostęp: 7.07.2023).

członkostwo w UE, wiążące się z bardzo wysokim poziomem wsparcia funduszy unijnymi, ani przyjęcie w 2001 r. waluty euro, lecz prowadzona przez 30 lat polityka gospodarcza oparta na stałym zadłużaniu się. Dług publiczny Grecji wzrósł z 23% PKB w momencie wstępowania do UE w 1981 r. do 175% PKB w 2011 r. Nieodpowiedzialna polityka gospodarcza oraz silne zjawiska korupcyjne ograniczające efektywność wykorzystania funduszy unijnych doprowadziły do wybuchu potężnego kryzysu finansowego i do faktycznego bankructwa kraju, a w efekcie do spadku PKB o jedną czwartą między 2008 a 2013 r.¹²

Analizując powyższe doświadczenia rozwojowe, trzeba zauważyć, że warunki pełnego wykorzystania przez kraj szans tworzonych przez członkostwo w UE są następujące:

- pełny i równoprawny dostęp kraju członkowskiego do jednolitego rynku UE, zarówno w odniesieniu do towarów i usług, jak i do kapitału i pracy,
- prawidłowe funkcjonowanie instytucji odpowiedzialnych za rozwój społeczno-gospodarczy kraju, w tym m.in. instytucji odpowiedzialnych za sprawne wykorzystywanie funduszy unijnych, a także skuteczna walka z korupcją,
- odpowiedzialna polityka gospodarcza, niepowodująca nadmiernego zadłużenia i promująca długookresowy wzrost gospodarczy.

2. Zmiany PKB per capita Polski w okresie członkostwa w Unii Europejskiej

W jakim stopniu członkostwo Polski w UE wiązało się ze spełnieniem wskazanych w poprzednim podrozdziale warunków i jak zmienił się poziom PKB per capita Polski w tym okresie?

Mimo że Polska wstąpiła do UE w dniu 1 maja 2004 r., proces integracji i otwierania dostępu do rynku rozpoczął się już w 1992 r. w ramach umowy stowarzyszeniowej (Układu Europejskiego)¹³. W jej efekcie od 1999 r. nastąpiła

¹² Warto dodać, że na potencjalnie fatalny wpływ polityki gospodarczej prowadzonej przez Grecję na rozwój i wykorzystywanie członkostwa w UE wskazywałem już kilkanaście lat przed kryzysem (zob. W.M. Orłowski, *Druga do Europy...*). Oczywiście po wybuchu kryzysu analiz takich pojawiło się znacznie więcej.

¹³ Zob. szczegółowe informacje na ten temat: E. Kawecka-Wyrzykowska, *Znaczenie udziału Polski w Jednolitym Rynku Europejskim: rynek towarów*, w: *Gdzie są konfitury? Najważniejsze gospodarcze korzyści członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, W.M. Orłowski (red.), Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2021.

pełna liberalizacja obrotu wyrobami przemysłowymi oraz zawierano wzajemne koncesje w ramach obrotu artykułami rolno-spożywczymi¹⁴. Całkowite zniesienie pozostałych barier w handlu towarami, w tym rolno-spożywczymi, a także likwidacja kontroli celnych i całkowite objęcie Polski zasadami jednolitego rynku UE (w tym przede wszystkim przyjęcie zbliżonych przepisów dotyczących wprowadzania produktów do obrotu) nastąpiło dopiero w następstwie akcesji. W momencie tym usunięto również wiele przeszkód dla swobody transgranicznego przepływu usług; należy jednak pamiętać, że rynek usług w UE nie jest jeszcze w pełni zliberalizowany¹⁵.

Akcesja Polski do UE oznaczała też pełną swobodę przepływu kapitału i pracowników. Członkostwu towarzyszyły początkowo tzw. okresy przejściowe, czyli czasowe odsunięcie w czasie pełnej liberalizacji w niektórych obszarach (np. tylko niektóre kraje UE wprowadziły natychmiast po akcesji Polski zasadę pełnej swobody przemieszczania się pracowników, podczas gdy pozostałe uzyskały w negocjacjach prawo do stosowania przez okres do 7 lat ograniczeń w tej dziedzinie).

W efekcie przyjętych rozwiązań Polska uzyskała wraz z akcesją pełny i niekserpowany dostęp do jednolitego rynku UE (tzw. rynku wewnętrznego). Pewne ograniczenia istnieją dziś jedynie w odniesieniu do świadczenia niektórych usług (np. ograniczenia związane z delegowaniem pracowników do wykonywania usług w innym kraju), a postępowanie w ich eliminacji jest dość powolne.

Jednocześnie Polska została w pełni objęta polityką spójności UE, w tym przede wszystkim udziałem w Funduszu Spójności, funduszach strukturalnych i komponencie rozwojowym wspólnej polityki rolnej (WPR). W krótkim czasie stała się największym odbiorcą unijnych funduszy rozwojowych, uzyskując z tego tytułu do połowy 2023 r. łączną pomoc w wysokości 184 mld EUR. Mechanizmami WPR, w szczególności systemem dopłat bezpośrednich i interwencji rynkowych, zostało objęte także polskie rolnictwo. Oznacza to, że warunki uczestnictwa Polski w UE zapewniają wszelkie korzyści należne krajom członkowskim.

¹⁴ Wzajemne znoszenie ciał miało charakter asymetryczny – UE zniosła cła na polskie towary przemysłowe szybciej niż Polska na towary unijne. Towary rolno-spożywcze nie były objęte pełną liberalizacją handlu ze względu na specjalne uwarunkowania wspólnej polityki rolnej UE. Por. *ibidem*, s. 52–53.

¹⁵ Zob. przegląd ograniczeń w funkcjonowaniu jednolitego rynku UE: E. Dahlberg et al., *Legal Obstacles in Member States to Single Market Rules*, European Parliament, Luxembourg 2020.

Należy stwierdzić, że w okresie przygotowań do akcesji oraz przez większość okresu członkostwa w UE Polska prowadziła politykę sprzyjającą osiągnięciu korzyści z integracji. Z jednej strony następowała budowa sprawnych instytucji gospodarki rynkowej (współczesna ekonomia rozumie pojęcie instytucji w sposób szeroki, obejmujący zarówno urzędy tworzące i wdrażające prawo, jak i instytucje nieformalne, czyli np. zasady zawierania transakcji czy zarządzania firmami, a także uważa sprawne instytucje za kluczowy warunek rozwoju gospodarczego¹⁶). **Widocznym dowodem sukcesu Polski był awans w rankingu warunków prowadzenia firm *Doing Business* Banku Światowego z 72. miejsca na świecie w 2008 r. na 24. miejsce w 2016 r.¹⁷ oraz awans w rankingu najmniej skorumpowanych krajów świata *Corruption Perception Index* z 70. miejsca na świecie w 2005 r. na 29. miejsce w 2016 r.¹⁸. Niestety, należy też odnotować regres, który nastąpił w tej dziedzinie po 2016 r. (spadek Polski w rankingu *Doing Business* na 40. miejsce w 2019 r.¹⁹ i w rankingu *Corruption Perception Index* na 45. miejsce w 2022 r.). Co istotne, regres w zakresie sprawności polskich instytucji, który nastąpił w ciągu ostatnich kilku lat, może w przyszłości ograniczać skalę korzyści Polski z członkostwa w UE.**

Trzeba dodać, że jednym z filarów polityki gospodarczej Polski było, przynajmniej do niedawna, trwałe przywiązanie do zasad równowagi gospodarczej: stabilnego pieniądza, dbałości o wzrost oszczędności i inwestycji, unikania nadmiernego poziomu zadłużenia. Chodzi nie tyle o osiągnięcie jakiegoś konkretnego poziomu (np. zbilansowanego budżetu czy inflacji na poziomie celu założonego przez Narodowy Bank Polski), co o stałe dążenie do unikania nadmiernej nierównowagi, wzmacniania zaufania do pieniądza i wzrostu stabilności finansów. W efekcie prowadzonej polityki stopa inflacji wynosiła w Polsce w latach 2004–2020 przeciętnie 2% i dopiero w 2022 r. wzrosła do poziomu dwucyfrowego (w znacznej mierze było to skutkiem zawirowań związanych z wojną w Ukrainie). Mimo czasowego wzrostu deficytu finansów publicznych w czasie globalnego kryzysu lat 2009–2010, a potem w trakcie pandemii w 2020 r., relacja długu publicznego do PKB Polski wzrosła jedynie nieznacznie – z 46% PKB w 2003 r. do 49% PKB w 2022 r. Poważny niepokój może natomiast budzić,

¹⁶ Por. R. Rapacki (red.), *op.cit.*, s. 187–190.

¹⁷ Dane dostępne na stronie: World Bank, *Doing Business Data*, <https://archive.doingbusiness.org/en/data> (dostęp: 8.08.2023).

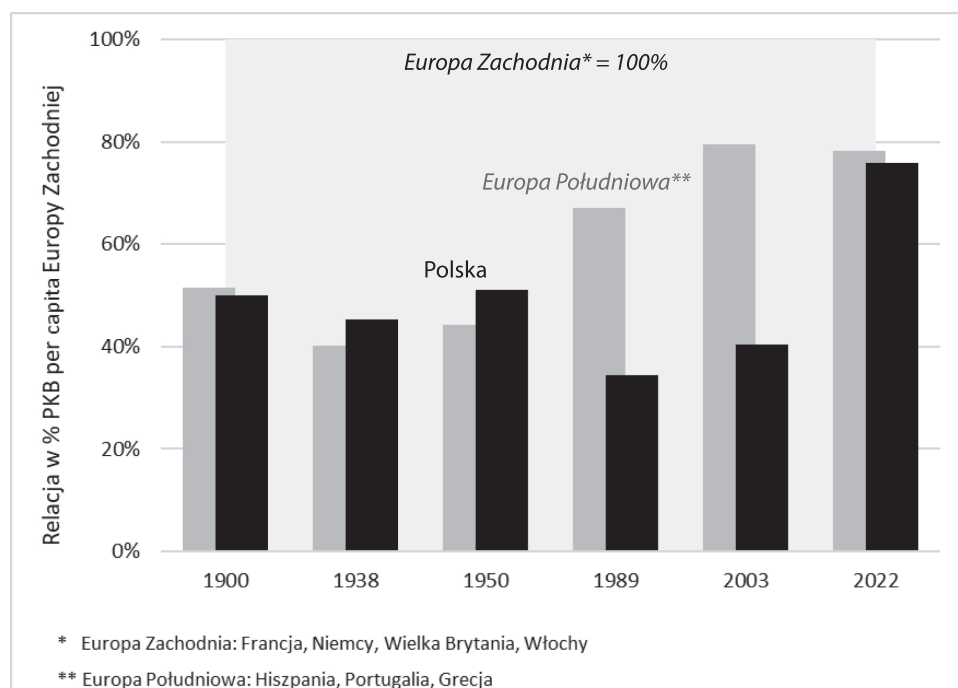
¹⁸ Dane dostępne na stronie: Transparency International, *op.cit.*

¹⁹ Ranking *Doing Business* nie był zestawiany po 2019 r.

będący również efektem prowadzonej polityki gospodarczej, spadek relacji inwestycji do PKB z poziomu 18,1% w 2003 r. i 20,4% w 2015 r. do historycznie niskiego poziomu 16,7% w 2022 r.

Generalnie należy więc stwierdzić, że – mimo pewnych niepokojących trendów w zakresie rozwoju instytucjonalnego i polityki gospodarczej odnotowywanych w ciągu ostatnich kilku lat – Polska w zasadzie wypełniała warunki niezbędne do tego, by korzystać z efektów integracji związanych z członkostwem w UE. Na ile jednak przełożyło się to na przyspieszenie wzrostu PKB per capita i na zmniejszenie dystansu gospodarczego w stosunku do Europy Zachodniej? Odpowiedź na to pytanie zilustrowana jest na rysunku 1.

Rysunek 1. PKB per capita Polski w relacji do krajów Europy Zachodniej i Południowej w latach 1900–2022



Źródło: obliczenia własne na podstawie A. Maddison, *The World Economy: A Millennial Perspective*, OECD, Paris 2001; International Monetary Fund, *World Economic Outlook Database: April 2023 Edition*, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2023/April> (dostęp: 2.07.2023).

Według szacunków w ciągu niemal całego XX w. PKB per capita wytwarzany na ziemiach obecnie tworzących Polskę wahał się między 35% a 50% poziomu

Europy Zachodniej (krajów grupy E-4)²⁰. Na początku wieku relacja ta wynosiła 50%, w czasach międzywojennych 40–45%²¹, a bezpośrednio po powojennej odbudowie w 1950 r. ponownie sięgnęła 50%. Od tego momentu mieliśmy jednak do czynienia z systematycznym spadkiem tej relacji, wynikającym z wolniejszego tempa rozwoju Polski pod rządami komunistycznymi od rozwoju krajów zachodnich. Zjawisko to wynikało z bardzo niskiej efektywności ekonomicznej narzuconego Polsce systemu centralnego planowania i było wspólne dla wszystkich krajów regionu EŚW²². W jego efekcie PKB per capita Polski wyniósł w 1989 r. już tylko 36% poziomu zachodnioeuropejskiego, a więc relacja obniżyła się o 14 p.p. Co ważne, w okresie gospodarki centralnie planowanej Polska została wyprzedzona również pod względem rozwoju przez należące do UE kraje Europy Południowej – Hiszpanię, Portugalię i Grecję, których przeciętny PKB per capita, jeszcze w 1950 r. niższy, w 1989 r. był już dwukrotnie wyższy od polskiego.

Jeśli przyjmiemy, że transformacja gospodarcza w Polsce trwała od czasu przełomowych reform w latach 1989 i 1990 do momentu wstąpienia do UE w 2004 r., zauważymy, że był to okres z gospodarczego punktu widzenia bardzo trudny. Po gwałtownej, choć trwającej w Polsce tylko 2 lata, transformacyjnej recesji nastąpiła szybka odbudowa poziomu PKB, bazująca już na mechanizmach rynkowych. W efekcie tych przemian do 2003 r. relacja PKB per capita Polski w stosunku do poziomu zachodnioeuropejskiego powróciła do poziomu 40%, obserwowanego w okresie międzywojennym, przy utrzymaniu się niemal dwukrotnej przewagi nad Polską krajów Europy Południowej.

²⁰ Do 1980 r. dysponujemy jedynie szacunkami opartymi na badaniach A. Maddisona (*op.cit.*). Produkt Krajowy Brutto zaczął być mierzony w krajach Europy Zachodniej od połowy XX w., ale w Polsce niestety dopiero od lat 90., a eksperymentalnie – od lat 80. (obowiązująca poprzednio w krajach socjalistycznych metodologia statystyczna była inna niż w krajach zachodnich i nie pozwalała na porównanie ówczesnych miar dochodu narodowego z miarami zachodnimi).

²¹ Mówimy jednak o ziemiach polskich w obecnych granicach. Można szacować, że przeciętny PKB per capita ziem tworzących Drugą Rzeczpospolitą był o około 25% niższy, a więc odpowiadał 30–35% poziomu krajów grupy E-4 (szacunki te zostały dokonane przez autora i będą wkrótce opublikowane).

²² Zjawisko stosunkowo powolnego rozwoju krajów o gospodarce centralnie planowanej oczywiście nie znajdowało odzwierciedlenia w oficjalnych statystykach do czasu, aż w krajach EŚW zaczęto stosować zachodnie metody pomiaru PKB. Analiza przyczyn tego zjawiska, wynikającego zarówno z przyczyn metodologicznych, jak i (czasem) ze świadomego fałszowania danych, znajduje się w pracy: W.M. Orłowski, *W pogoni za straconym czasem. Wzrost gospodarczy w Europie Środkowo-Wschodniej 1950–2030*, PWE, Warszawa 2010.

W odróżnieniu od poprzednio omawianych okresów **członkostwo w UE przyniosło spektakularne przyspieszenie rozwoju Polski i radykalne zmniejszenie luki rozwojowej, dzielącej nasz kraj od Europy Zachodniej. W ciągu 19 lat członkostwa PKB per capita Polski zwiększył się z 40% do 76% poziomu zachodnioeuropejskiego (kraje grupy E-4), a więc o 36 p.p. Relacja ta osiągnęła poziom najwyższy od czasów średniowiecza i nienotowany w dotychczasowej historii Polski. Jednocześnie nastąpiła inna ważna zmiana. Otóż w okresie członkostwa w UE Polska pod względem PKB per capita dogoniła kraje Europy Południowej (Grecja, Hiszpania, Portugalia), które gospodarczo przeskoczyły nasz kraj w czasach powolnego rozwoju i kryzysu gospodarki centralnie planowanej.**

WAŻNA LICZBA

W ciągu 19 lat członkostwa PKB per capita Polski zwiększył się z 40% do 76% poziomu zachodnioeuropejskiej grupy krajów: Niemcy, Francja, Włochy i Wielka Brytania.

Zmniejszenie dystansu gospodarczego pomiędzy Polską a Europą Zachodnią wynikało z bardzo wyraźnego i trwałego przyspieszenia rozwoju, które nastąpiło po akcesji do UE (por. tabela 1). W latach 1950–1989, a więc w okresie najszybszego w historii rozwoju gospodarki światowej i europejskiej, PKB Polski wzrastał w tempie wyraźnie wolniejszym, na co wpływ miała zarówno niska efektywność systemu centralnego planowania, jak i silny kryzys gospodarczy, w który Polska wpadła pod koniec lat 70. w efekcie nieodpowiedzialnej polityki nadmiernego zadłużania kraju. Lata 1990–2003 były okresem wolniejszego rozwoju gospodarki światowej. Trudny okres transformacji gospodarczej powodował jednak, że również w Polsce przeciętny wzrost PKB był stosunkowo powolny i niewiele szybszy niż w Europie Zachodniej. **Przełom nastąpił dopiero w latach członkostwa w UE. Choć okres 2004–2022 należy uznać za ciężki dla gospodarki światowej (ze względu na globalny kryzys finansowy w 2008 r., pandemię w 2020 r. i wojnę w Ukrainie w 2022 r.), a wyjątkowo ciężki dla gospodarki europejskiej, średnioroczny wzrost PKB Polski przyspieszył do 4%, nie tylko wyraźnie przekraczając tempo wzrostu Europy Zachodniej, lecz także całej gospodarki światowej. Dzięki temu od 2003 r. podwoił się, a jego wzrost należał w tym okresie do najwyższych zarówno w UE, jak i wśród krajów Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Widoczną korzyścią dla mieszkańców Polski był też radykalny spa-**

dek stopy bezrobocia – z 20% w 2003 r. do 3% na początku 2023 r.²³, czemu towarzyszył wzrost o 77% realnej płacy.

Tabela 1. Poziom PKB per capita i średnioroczne tempo wzrostu PKB Polski na tle Europy Zachodniej i świata w latach 1950–2022 (%)

	Poziom PKB per capita (kraje grupy E-4 = 100)				Średnie tempo wzrostu PKB		
	1950	1989	2003	2022	1950–1989	1990–2003	2004–2022
Polska	51	36	40	76	3,3	2,6	4,0
Europa Zachodnia (kraje grupy E-4)	100	100	100	100	3,7	1,9	1,0
Świat	43	25	27	36	4,2	3,2	3,6

Źródło: obliczenia własne na podstawie A. Maddison, *The World Economy: A Millennial Perspective*, OECD, Paris 2001; International Monetary Fund, *World Economic Outlook Database: April 2023 Edition*, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2023/April> (dostęp: 2.07.2023).

Dane zestawione w tabeli 1 wyraźnie pokazują, że **okres członkostwa Polski w UE był nie tylko czasem wyraźnego przyspieszenia rozwoju gospodarczego kraju, lecz także oznaczał bezprecedensowe, wręcz historyczne zmniejszenie dystansu dzielącego Polskę od krajów Europy Zachodniej²⁴. W ciągu 19 lat udało się zmniejszyć o niemal połowę dystans mierzony poziomem PKB per capita – dystans, który narastał od kilku wieków.**

3. Mechanizm rozwoju gospodarczego w okresie członkostwa Polski w Unii Europejskiej

Akcesja Polski do UE nastąpiła w ramach tzw. wschodniego rozszerzenia UE, rozpoczętego w 2004 r. i kontynuowanego w kolejnych latach. W ramach wschodniego rozszerzenia w 2004 r. do UE przystąpiły: Polska, Czechy, Węgry, Słowacja, Słowenia, Estonia, Litwa i Łotwa (a także – spoza regionu EŚW – Malta

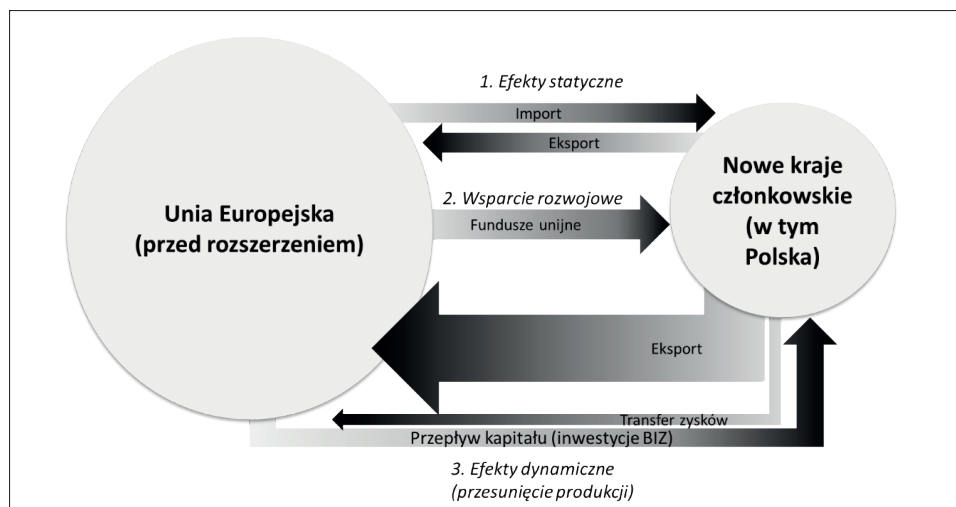
²³ Pomiar według prowadzonych przez Główny Urząd Statystyczny badań ankietowych gospodarstw domowych, tzw. BAEL.

²⁴ Na bezprecedensowy – z historycznego punktu widzenia – charakter rozwoju gospodarczego Polski w okresie członkostwa w UE zwraca uwagę także M. Piątkowski (*Europe's Growth Champion: Insights from the Economic Rise of Poland*, Oxford University Press, Oxford 2018).

i Cypr), w 2007 r. – Bułgaria i Rumunia, a w 2013 r. – Chorwacja (łącznie kraje te dalej są określane skrótem EŚW-11).

Zgodnie z teorią ekonomii procesy integracji ekonomicznej, które wystąpiły w wyniku rozszerzenia, powinny przynieść korzyści wszystkim uczestniczącym w niej krajom (zarówno dotychczasowym, jak i nowym krajom członkowskim, w tym Polsce), prowadząc do przyspieszenia wzrostu gospodarczego w krajach EŚW i do zmniejszenia różnic rozwojowych w ramach integrującego się bloku. W szczególności powinny wystąpić trzy efekty przyspieszające rozwój krajów EŚW: statyczne efekty integracji (efekty handlowe), pozytywny wpływ działań w ramach wsparcia rozwojowego (polityki spójności UE), dynamiczne efekty integracji (przesunięcia czynników produkcji)²⁵. Schematycznie przedstawiono to na rysunku 2.

Rysunek 2. Mechanizm korzyści gospodarczych Polski z tytułu członkostwa w UE



Źródło: opracowanie własne.

²⁵ Efekty statyczne integracji to przede wszystkim wzrost wzajemnej wymiany handlowej w wyniku eliminacji cel i barier pozataryfowych. Efekty dynamiczne wynikają głównie z przesunięcia produkcji do tych krajów i regionów, które oferują inwestorom większe przewagi kosztowe, czyli przepływu kapitału z regionów, gdzie jest go więcej, do tych, gdzie jest go mniej, dzięki czemu osiągany jest wyższy dochód. Towarzyszy temu przepływ pracy z regionów, gdzie jest ona tańsza, do tych, gdzie jest droższa (a w drugą stronę przepływ transferów od pracujących za granicą). Polityka spójności UE ma na celu wsparcie rozwoju regionów słabiej rozwiniętych i realizowana jest głównie za pomocą funduszy unijnych. Por. m.in. A.M. El-Agraa, *The European Union: Economics and Policies*, Cambridge University Press, Cambridge 2012, s. 83–109.

W odniesieniu do efektów statycznych wynikających z eliminacji ceł i barier pozataryfowych należy zauważyć, że w przypadku wschodniego rozszerzenia UE ich znaczna część została zrealizowana w ciągu dekady poprzedzającej akcesję w rezultacie umów stowarzyszeniowych. W przypadku Polski doprowadziło to do powstania w 1999 r. strefy wolnego handlu z UE, z wyłączeniem towarów rolno-spożywczych. W konsekwencji w momencie akcesji w 2004 r. cła były już zniesione w odniesieniu do większości polskiej wymiany handlowej z krajami UE, choć oczywiście nadal istniały kontrole celne na granicach i obowiązywało wiele ukrytych barier pozataryfowych (np. związanych z nieuznawaniem polskich certyfikatów dotyczących norm bezpieczeństwa produktów wytworzonych w Polsce). Oznacza to, że efekty statyczne integracji były po 2003 r. ograniczone, co nie znaczy, że niezauważalne (np. zniesienie wszelkich barier dla eksportu polskiej żywności po objęciu naszego rolnictwa zasadami WPR przyniosło w ciągu 3 lat podwojenie polskiego eksportu rolno-spożywczego i ukształtowanie się wysokiej nadwyżki w handlu tymi towarami).

Innym ważnym kanałem wpływu członkostwa na rozwój Polski było wsparcie rozwojowe ze strony UE. W wyniku akcesji nowe kraje członkowskie uzyskały dostęp do funduszy unijnych, co wynikało z oczywistego niedorozwoju infrastruktury w krajach EŚW-11 i prowadziło do dużej – w relacji do PKB – skali wsparcia. **Napływ unijnych funduszy rozwojowych do Polski w okresie członkostwa odpowiadał przeciętnie 2,2% PKB rocznie²⁶** (w pozostałych krajach EŚW-11 od 1% PKB w Słowenii do 3,5% PKB na Litwie). Należy jednak zauważyć, że był on relatywnie niższy od tego, który uzyskiwały w czasie swojego członkostwa Grecja i Portugalia (odpowiednio 3,8% i 3,4%). Nakazuje to patrzeć z ostrożnością na korzyści makroekonomiczne uzyskane z tego powodu. Napływ funduszy unijnych niewątpliwie spowodował pozytywny efekt wzrostowy, zarówno popytowy (ożywienie w gospodarce wywołane dodatkowymi wydatkami), jak i podażowy (likwidacja części wąskich gardeł w infrastrukturze, umożliwiającą wzrost inwestycji, a także poprawa otoczenia instytucjonalnego polskiej gospodarki). Jak się jednak wydaje, rezultaty te – choć łatwo widoczne

²⁶ Poza funduszami rozwojowymi Polska uzyskiwała też znaczny napływ środków z tytułu WPR. Napływ środków z unijnego budżetu do Polski wyniósł od momentu akcesji do czerwca 2022 r. łącznie 241 mld EUR, z czego na fundusze rozwojowe przypadło 184 mld EUR, a na dopłaty bezpośrednie i interwencje rynkowe w ramach WPR – 50 mld EUR. Jednocześnie polskie wpłaty do budżetu UE wyniosły łącznie 80 mld EUR, a więc trzykrotnie mniej od napływu środków. Zob. Ministerstwo Finansów, *Transfery finansowe Polska – budżet UE*, <https://www.gov.pl/web/finanse/transfery-polska-ue-unia-europejska> (dostęp: 10.08.2023).

– były skromniejsze od zakładanych z punktu widzenia wzrostu PKB. Znaczną część efektu popytowego zaspokoił zwiększony import inwestycyjny z Europy Zachodniej, a zakładane elastyczności produkcji względem napływu funduszy okazały się zdecydowanie przesadzone²⁷. **Wpływ funduszy unijnych na PKB szacowany jest zazwyczaj na poziomie 0,4–0,5% średniorocznego, dodatkowego wzrostu**²⁸.

Najważniejsze efekty gospodarcze członkostwa w UE wynikały z efektów dynamicznych integracji. Nigdy w historii wcześniejszych rozszerzeń nie występowała tak duża różnica w poziomie rozwoju gospodarczego między dotychczasowymi i nowymi krajami członkowskimi. W 2004 r. przeciętny poziom płac w krajach EŚW-11, przeliczonych według bieżących kursów walutowych, stanowił średnio jedynie 20% poziomu Niemiec (w Polsce było to 19%²⁹). Dla porównania w momencie akcesji do UE Grecji w 1981 r. podobnie przeliczony tamtejszy poziom płac stanowił odpowiednik 58%, a w momencie akcesji krajów iberyjskich w 1986 r. ich przeciętny poziom płac stanowił odpowiednik 48% płac zachodnioniemieckich. Oznaczało to, potencjalnie, ogromną przewagę konkurencyjną krajów EŚW-11 jako miejsca lokowania produkcji. W efekcie należało oczekiwać bardzo silnych dynamicznych efektów integracji (przesunięcia inwestycji i produkcji), czyli znacznego wzrostu bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) w krajach EŚW-11, a następnie wzrostu eksportu skierowanego na rynki całej UE i pojawienia się z tego tytułu znacznej nadwyżki handlowej. Efekt ten wynikał z połączenia trzech czynników: nieskrępowanego dostępu do jednolitego rynku UE, przewag kosztowych wynikających przede wszystkim z niższych kosztów pracy, a także zwiększenia wiarygodności inwestycyjnej nowych krajów członkowskich i spadku premii za ryzyko³⁰.

²⁷ Por. J. Capella-Ramos, C. Checherita-Westphal, N. Leiner-Killinger, *Fiscal Transfers and Economic Convergence*, "ECB Occasional Paper Series" 2020, no. 252.

²⁸ Zob. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy Polski i regionów w latach 2004–2019*, 2020, https://www.ewaluacja.gov.pl/media/98107/BROSZURA_PL_web_v2.pdf (dostęp: 21.04.2021).

²⁹ Różnica pomiędzy relacją PKB per capita, sięgającą w momencie akcesji Polski do UE 40% poziomu krajów grupy E-4, a relacją płac (19%) wynika z faktu uwzględnienia w pomiarze PKB per capita parytetu siły nabywczej walut (czyli różnic w poziomach cen). Ma to znaczenie dla poziomu życia, ale dla konkurencyjności gospodarki znaczenie mają koszty pracy zależne od bieżących kursów walut.

³⁰ Por. R. Baldwin, J. Francois, R. Portes, *The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: The Impact on the EU and Central Europe*, "Economic Policy" 1997, vol. 12(24).

Według przeprowadzonych badań najważniejsze korzyści związane z członkostwem Polski w UE wynikały z dynamicznych efektów integracji (przesunięcia produkcji z krajów Europy Zachodniej do Polski, umożliwionego przez wzrost wiarygodności inwestycyjnej, nieskrępowany udział naszego kraju w jednolitym rynku UE oraz poprawę stanu infrastruktury, co oczywiście stanowi pośrednio również efekt napływu funduszy)³¹.

Po pierwsze, członkostwo w UE zaowocowało dużą skalą napływów BIZ (Bezpośrednie Inwestycje Zagraniczne) do Polski. **O ile przed akcesją do UE przeciętna wartość napływu inwestycji zagranicznych wynosiła nieco ponad 4 mld EUR rocznie, o tyle od momentu akcesji wartość napływających BIZ wzrosła do niemal 15 mld EUR rocznie**, mimo obserwowanego na całym

WAŻNA LICZBA

Wartość napływu rocznych bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce wzrosła do niemal 15 mld euro rocznie z nieco ponad 4 mld euro przed akcesją.

świecie spadku BIZ w kryzysowych latach 2011–2013 (por. rysunek 3). Należy też zauważyć, że z uwagi na to, iż decyzje dotyczące BIZ podejmowane są z kilkuletnim wyprzedzeniem w stosunku do efektów produkcyjnych, pewna część BIZ dokonywanych w Polsce jeszcze przed akcesją mogła już bazować na przekonaniu firm, że ona nastąpi. **Łączna, skumulowana wartość aktywów posiadanych w Polsce przez zagraniczne firmy z tytułu dokonanych w naszym kraju BIZ wzrosła z 46 mld EUR w 2003 r. do 301 mld EUR w 2022 r., a więc z odpowiednika 24% PKB do 45% PKB**³². Według badań członkostwo w UE

WAŻNA LICZBA

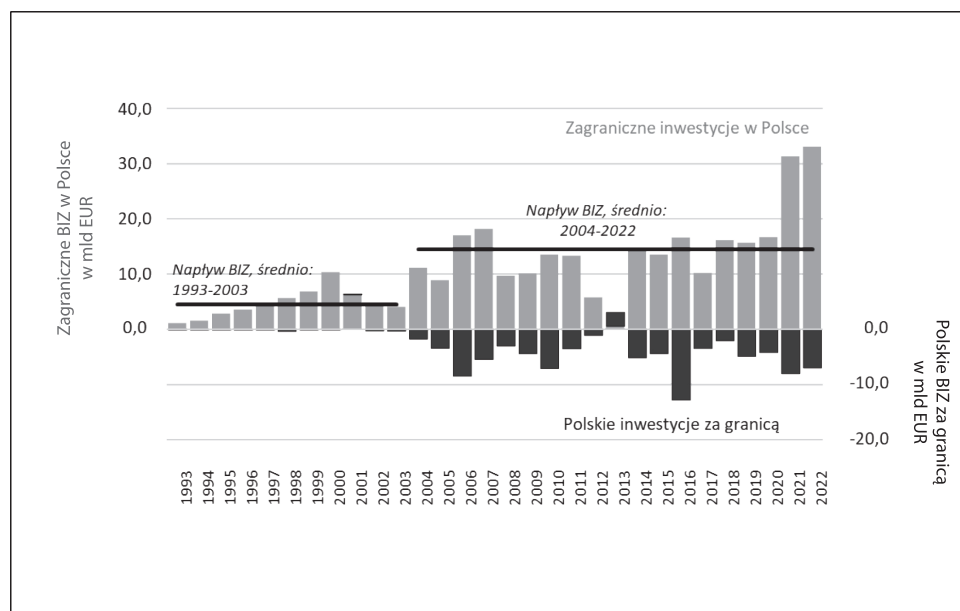
Łączna, skumulowana wartość aktywów posiadanych w Polsce przez zagraniczne firmy z tytułu dokonanych w naszym kraju BIZ wzrosła z 46 mld EUR w 2003 r. do 301 mld EUR w 2022 r., a więc z odpowiednika 24% PKB do 45% PKB.

³¹ Zob. opis tych badań wraz z przeglądem problematyki korzyści z członkostwa: W.M. Orłowski, *Źródła korzyści gospodarczych z członkostwa Polski w Unii Europejskiej: próba szacunku*, w: *Gdzie są konfitury? Najważniejsze gospodarcze korzyści...*, op.cit.

³² Dane dotyczą tzw. międzynarodowej pozycji inwestycyjnej Polski. Zob. Narodowy Bank Polski, *Dane roczne*, <https://nbp.pl/statystyka-i-sprawozdawczosc/statystyka-bilansu-platniczego/miedzynarodowa-pozycja-inwestycyjna/dane-roczne> (dostęp: 10.08.2023).

podniosło napływ BIZ do nowych krajów członkowskich przeciętnie o 65%, a badania ankietowe prowadzone w niemieckich firmach, które dokonały inwestycji w Polsce w latach członkostwa w UE, potwierdzają, że członkostwo (a w ślad za tym udział w jednolitym rynku UE) było dominującym czynnikiem przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych³³.

Rysunek 3. Napływ BIZ do Polski w latach 1993–2022



Źródło: Narodowy Bank Polski.

Po drugie, efektem przesuwania produkcji był silny wzrost polskiego eksportu, przede wszystkim na rynki pozostałych krajów UE. W latach 2004–2022 łączny polski eksport towarów i usług, mierzony w euro, zwiększył się 7,3 razy (średniorocznie rósł o 11,1%) – z 59 mld EUR do 432 mld EUR. W tym samym czasie polski import zwiększył się 6,5 razy – z 64 mld EUR do 420 mld EUR, a więc wyraźnie wolniej (średniorocznie o 10,4%)³⁴. O decydującej roli

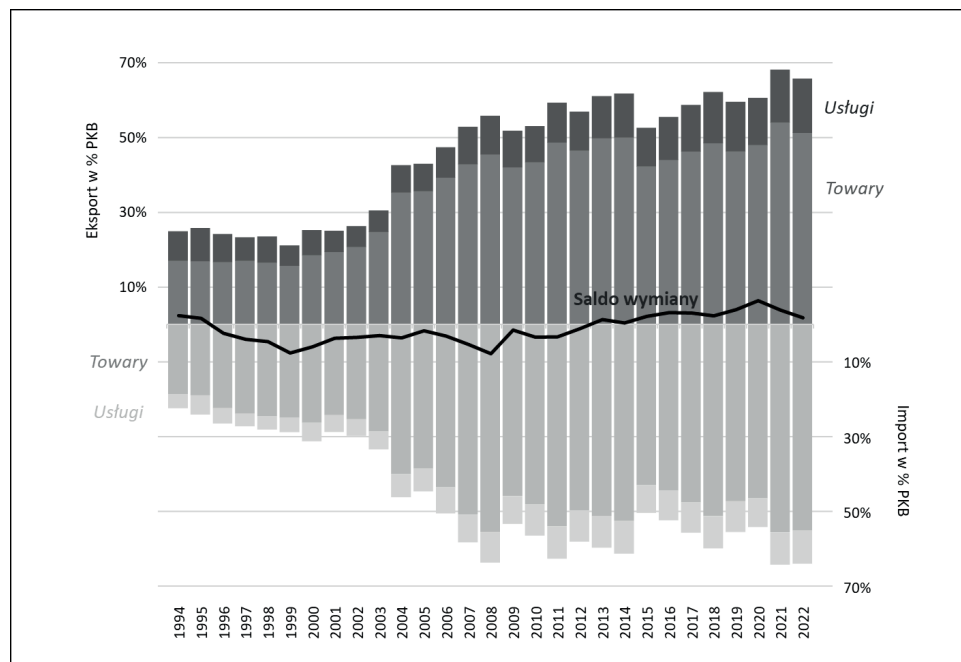
³³ Zob. analizę problematyki wpływu akcesji na wielkość i charakter napływu BIZ do Polski: M. Götz, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na długookresowe przepływy kapitałowe*, w: *Gdzie są konfitury? Najważniejsze gospodarcze korzyści...*, op.cit.

³⁴ Dane pochodzą z bilansu płatniczego Polski. Zob. Narodowy Bank Polski, *Bilans płatniczy – dane roczne*, <https://nbp.pl/statystyka-i-sprawozdawczosc/statystyka-bilansu-płatniczego/bilans-płatniczy/dane-roczne> (dostęp: 10.08.2023).

integracji gospodarczej w tym wzroście świadczy fakt, że udział krajów UE (wraz z Wielką Brytanią) w polskim eksporcie przekraczał w 2022 r. poziom 80% (w imporcie było to tylko 60%, głównie ze względu na wysoki udział importu z Chin oraz importowanych z Rosji surowców energetycznych).

W konsekwencji takich zmian eksportu i importu **od 2013 r. deficyt handlowy Polski zmienił się w nadwyżkę. Należy jednak zauważyć, że w relacjach z krajami UE (łącznie z Wielką Brytanią, która opuściła UE w 2020 r., ale pozostając nadal w bliskim partnerstwie w zakresie handlu) dodatnie saldo wymiany handlowej w zakresie towarów i usług pojawiło się już w 2005 r., czyli zaledwie po roku członkostwa**, a w latach kolejnych systematycznie rosło, osiągając w 2022 r. szacunkową wielkość ponad 110 mld EUR (odpowiednik 17% PKB Polski). Zmiany wielkości polskiego eksportu i importu towarów i usług w relacji do PKB przedstawione są na rysunku 4.

Rysunek 4. Eksport, import i saldo handlowe Polski jako procent PKB w latach 1994–2022



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Narodowego Banku Polski i Głównego Urzędu Statystycznego.

Jak widać, **skutkiem członkostwa w UE stał się trwały wzrost relacji wymiany handlowej (sumy eksportu i importu) do PKB – z poziomu oko-**

ło 50–60% przed akcesją do 130% obecnie. Zgodnie z licznymi badaniami porównawczymi tak silny wzrost relacji wymiany handlowej do PKB, zwłaszcza w warunkach uzyskania dodatniego salda handlowego, prowadzi do znacznego przyspieszenia tempa wzrostu PKB³⁵.

Realnie, a więc po odliczeniu efektów zmian cen, polski eksport towarów i usług wzrósł w latach 2004–2022 ponad 3,8 razy (średniorocznie o 7,6%), a import – 3,4 razy (średniorocznie o 7,0%)³⁶. Oznacza to, że wzrost wymiany handlowej był znacznie szybszy od wzrostu PKB, spożycia i inwestycji (odpowiednio 4,0%, 3,2% i 5,1%). **Okazuje się, że w efekcie wystąpienia dynamicznych efektów integracji to eksport, realizowany przy nadwyżce handlowej, stał się w latach 2004–2022 głównym motorem rozwoju polskiej gospodarki, któremu zawdzięczała ona swój przyspieszony wzrost. Jest to model rozwoju pod pewnymi względami przypominający ten, który zapewnił niezwykle sukces gospodarczy krajom Azji Południowo-Wschodniej** (np. Korea Południowa odnotowywała w latach 1980–2022 średnioroczny wzrost PKB o 5,9% przy eksporcie rosnącym w średnim tempie 9,5%; w przypadku Tajwanu PKB rósł o 5,4% rocznie, a eksport – o 7,5% rocznie).

Pokazany w podrozdziale główny mechanizm rozwoju gospodarki polskiej w latach 2004–2022 stał się możliwy tylko dzięki członkostwu Polski w UE. Uzyskane w drodze analizy modelowej szacunki skali dodatkowego wzrostu gospodarczego osiągniętego dzięki członkostwu są różne, ale zawsze wskazują na dużą skalę tych korzyści. **Najniższe szacunki średniorocznego dodatkowego wzrostu PKB Polski wynikającego z członkostwa wynoszą ponad 1% rocznie³⁷, a szacunki wyższe mówią o 1,3–3,0%³⁸ lub o 1,9–2,6%**

³⁵ Zob. przegląd badań: W.M. Orłowski, *Źródła korzyści gospodarczych...*, op.cit., s. 41–45.

³⁶ Dane dotyczące zmian eksportu i importu w cenach stałych pochodzą z rachunków narodowych Głównego Urzędu Statystycznego (zob. *Wskaźniki makroekonomiczne*, 29.08.2023, <https://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne>, dostęp: 10.08.2023). Są one zbliżone, choć ze względu na różnice metodologiczne nieco różnią się zakresem od prezentowanych wyżej danych bilansu płatniczego.

³⁷ Efekt uczestnictwa w jednolitym rynku UE, bez uwzględnienia innych korzyści, oszacowany został na poziomie 0,6% rocznie. Por. J. in't Velt, *The Economic Benefits of the EU Single Market in Goods and Services*, "Journal of Policy Modeling" 2019, vol. 41(5). Po uwzględnieniu wspomnianych wyżej efektów napływu funduszy strukturalnych oznacza to łączny efekt członkostwa rządu 1,0–1,1% dodatkowego wzrostu PKB rocznie.

³⁸ Wynik obliczony dla pierwszych 15 lat członkostwa. Por. J. Hagemejer, J.J. Michałek, P. Svatko, *Economic Impact of the EU Eastern Enlargement on New Member States Revisited: The Role of Economic Institutions*, "Central European Economic Journal" 2021, vol. 8(55).

dodatkowego wzrostu³⁹. Obliczenia modelowe potwierdzają więc ocenę, że członkostwo w UE doprowadziło do znacznego przyspieszenia rozwoju gospodarczego Polski, odpowiadając za jedną trzecią lub nawet połowę całego wzrostu gospodarczego odnotowanego przez Polskę w latach 2004–2022.

4. Efekty członkostwa w Unii Europejskiej krajów EŚW-11

Potwierdzeniem wniosku, że Polska bardzo skorzystała na członkostwie w UE i że należy mu przypisać znaczącą część wzrostu PKB odnotowanego w latach 2004–2022, jest fakt, że podobne zjawisko odnotowały wszystkie kraje regionu EŚW, które przystąpiły do UE w ramach wschodniego rozszerzenia w latach 2003–2013. Oczywiście najskromniejszych rezultatów należy oczekiwać w przypadku Chorwacji, której członkostwo w UE trwało tylko 10 lat, a znacznie większych np. w Polsce, która jest w UE od 19 lat.

Wschodnie rozszerzenie, rozpoczęte w 2004 r. i kontynuowane w kolejnych latach, stanowiło bezprecedensowe wyzwanie dla UE, przede wszystkim ze względu na ogromne różnice w poziomie rozwoju starych i nowych krajów członkowskich. Poziom PKB per capita w krajach EŚW-11 wynosił w momencie akcesji od 35% poziomu krajów grupy E-4 w Bułgarii do 67% w Słowenii (Polska, z poziomem 40%, znajdowała się w momencie akcesji w grupie trzech krajów EŚW o najniższym PKB per capita). Najważniejszym mechanizmem gospodarczym, który doprowadził do wyraźnego przyspieszenia procesu realnej konwergencji między krajami EŚW-11 a Europą Zachodnią, okazał się proces przesuwania produkcji do konkurencyjnych kosztowo, a jednocześnie zapewniających nieskrępowany dostęp do rynku i poczucie bezpieczeństwa inwestycyjnego nowych państw członkowskich.

Mechanizm ten opierał się na następującej sekwencji wydarzeń: wysoka atrakcyjność kosztowa (głównie tańsza praca) w połączeniu z pełnym dostępem do jednolitego rynku UE stanowiła zachętę dla firm do dokonywania nowych inwestycji i zwiększania produkcji; efektem stawał się znaczny wzrost eksportu na rynki Europy Zachodniej, wyraźnie przekraczający wzrost importu; uzyskany w wyniku inwestycji wzrost wydajności pracy przekładał się na podwyższenie płac, co zachęcało do dalszych inwestycji nakierowanych na rynek wewnętrzny.

³⁹ Por. W.M. Orłowski, *Źródła korzyści gospodarczych...*, *op.cit.*

ny (głównie w sferze usług); wszystko to razem prowadziło do przyspieszonego wzrostu PKB.

Zmiany eksportu i salda obserwowane w krajach EŚW-11 w okresie członkostwa pokazuje tabela 2. W przypadku relacji eksportu do PKB porównano poziom w roku poprzedzającym akcesję i poziom z 2022 r. W przypadku salda handlu zagranicznego do porównania przyjęto rok 2021 ze względu na niezwykły charakter wydarzeń w 2022 r. (pogorszenie sald handlowych krajów EŚW-11 wynikające ze wzrostu cen surowców energetycznych związanego z wojną w Ukrainie).

Tabela 2. Zmiany eksportu i salda handlu w krajach EŚW-11 w okresie członkostwa

Państwo	Okres w UE (lata)	Relacja wielkości eksportu towarów i usług do PKB				Relacja salda handlu zagranicznego do PKB			
		p.p.		zmiana		p.p.		zmiana	
		przed akcesją*	2022	łącznie	średnio-rocznie	przed akcesją*	2021	łącznie	średnio-rocznie
Polska	19	33	62	+29	1,5	-2,7	4,6	+7,3	0,4
Czechy	19	47	75	+28	1,5	-1,5	3,0	+4,5	0,3
Węgry	19	56	90	+34	1,8	-3,9	0,8	+4,7	0,3
Słowacja	19	62	99	+37	1,9	-0,5	-0,6	-0,1	0,0
Słowenia	19	51	90	+39	2,1	-0,3	5,3	+5,6	0,3
Estonia	19	57	86	+29	1,5	-8,4	0,3	+8,7	0,5
Litwa	19	46	88	+42	2,2	-5,8	4,2	+10,0	0,6
Łotwa	19	36	70	+34	1,8	-12,6	-2,1	+10,5	0,6
Bułgaria	16	47	69	+22	1,4	-17,1	1,1	+18,2	1,2
Rumunia	16	25	43	+18	1,1	-12,1	-5,7	+6,4	0,4
Chorwacja	10	39	61	+22	2,2	-1,6	-1,0	+0,6	0,1
Średnio EŚW-11	18	45	76	+30	1,7	-6,0	0,9	+6,9	0,4

* Rok poprzedzający akcesję.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego.

Jak można zauważyć, mimo wahań koniunktury na świecie i w Europie zjawisko przyspieszenia eksportu w okresie członkostwa, związane z mechanizmem przesuwania produkcji, wystąpiło ze zbliżoną siłą we wszystkich krajach

EŚW-11. W latach 2004–2022 liczony w euro wzrost eksportu w krajach EŚW-11 wynosił średniorocznie 8,5% wobec wzrostu handlu światowego o 5,2% i eksportu krajów Europy Zachodniej o 2,9% rocznie⁴⁰.

Obserwowany we wszystkich krajach EŚW-11 szybki wzrost eksportu towarów i usług doprowadził do wzrostu relacji eksportu do PKB – od 18 p.p. w Rumunii do 42 p.p. na Litwie. Średnioroczny wzrost tej relacji wyniósł w okresie członkostwa od 1,1 p.p. w Rumunii do 2,2 p.p. na Litwie i w Chorwacji (przeciętnie w krajach EŚW-11 o 1,7 p.p.; dla porównania Niemcy odnotowały w latach 2004–2022 średnioroczny wzrost relacji eksportu do PKB o 0,9 p.p., Włochy – o 0,7 p.p., a Francja i Wielka Brytania – o 0,4 p.p.).

Jednocześnie we wszystkich krajach EŚW-11, poza Słowacją, nastąpiła typowa dla zjawiska przesuwania produkcji wyraźna poprawa salda wymiany handlowej. Sięgała ona od 0,1 p.p. średniorocznie w Chorwacji do 1,2 p.p. w Bułgarii (przeciętnie w krajach EŚW-11 średniorocznie o 0,4 p.p.).

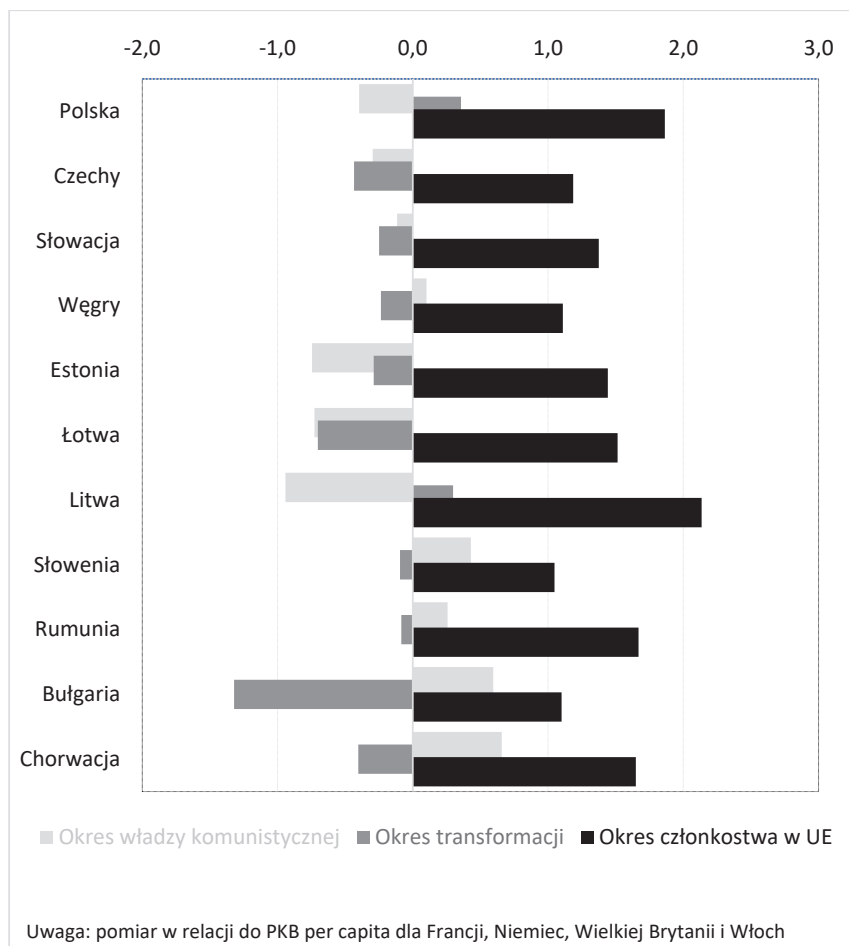
Efektom członkostwa w UE, a przede wszystkim wystąpienia dynamicznych efektów integracji, stało się zarówno w Polsce, jak i w pozostałych krajach EŚW-11 niemające precedensu w ich współczesnej historii zmniejszenie luki rozwojowej wobec Europy Zachodniej.

Wszystkie kraje EŚW-11 odnotowały w okresie członkostwa w UE poprawę relacji swojego PKB per capita w stosunku do Europy Zachodniej (krajów grupy E-4), sięgającą od 16 p.p. w Chorwacji do 41 p.p. na Litwie (w Polsce 35 p.p.). Średniorocznie poprawa relacji sięgała od 1,0 p.p. na Słowenii do 2,1 p.p. na Litwie (w Polsce 1,9 p.p.), a przeciętnie w krajach EŚW-11 rocznie 1,5 p.p.

Taka poprawa wyników gospodarczych i zmniejszenie luki rozwojowej dzielącej kraje EŚW-11 od Europy Zachodniej miały swój historyczny wymiar. W okresie centralnego planowania w przypadku większości krajów EŚW-11 dystans ten się powiększał (wyjątek stanowiły kraje bałkańskie, ale średnioroczne tempo poprawy relacji było tam kilkukrotnie niższe niż w okresie członkostwa w UE). Z kolei w okresie transformacji gospodarczej dystans rozwojowy dzielący kraje EŚW-11 od Europy Zachodniej wyraźnie zwiększył się we wszystkich krajach regionu poza Polską. Dopiero członkostwo w UE otworzyło okres szybkiej, znaczącej poprawy sytuacji we wszystkich krajach EŚW-11, które do niej wstąpiły (por. rysunek 5).

⁴⁰ Obliczenia na podstawie danych Banku Światowego (<https://wits.worldbank.org>, dostęp: 8.08.2022).

Rysunek 5. Zmiany relacji PKB per capita krajów EŚW-11 do Europy Zachodniej w latach 1950–2022 (średniorocznie w p.p.)



Źródło: obliczenia własne na podstawie A. Maddison, *The World Economy: A Millennial Perspective*, OECD, Paris 2001; International Monetary Fund, *World Economic Outlook Database: April 2023 Edition*, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2023/April> (dostęp: 2.07.2023).

Podsumowanie

Fakt, że podobne do obserwowanych w Polsce, korzystne i bardzo silne dynamiczne efekty integracji wystąpiły we wszystkich krajach EŚW-11, które w ciągu minionych 19 lat wstąpiły do UE, potwierdza historyczne znaczenie wschodniego rozszerzenia dla zmniejszenia, a z czasem być może całkowitej eliminacji luki rozwojowej, która od wieków istnieje w Europie⁴¹.

Warto jednak zauważyć, że dzięki prowadzonej przez wiele lat polityce gospodarczej, opartej na jednoznacznym poparciu dla członkostwa w UE i tworzeniu warunków do jak najpełniejszego wykorzystania szans stworzonych przez uczestnictwo w jednolitym rynku UE, Polska (obok Litwy) odniosła jak dotąd największe korzyści z integracji spośród wszystkich krajów EŚW-11. Dzięki wykorzystaniu tych szans w ciągu zaledwie 19 lat zmniejszył się o niemal połowę dystans, który w 2003 r. dzielił Polskę od Europy Zachodniej pod względem PKB per capita, przeganiając pod tym względem część krajów Europy Południowej i większość krajów regionu EŚW. Pozostaje mieć nadzieję, że obserwowane w ostatnich latach częściowe odejście od zasad polityki, która przyniosła taki sukces rozwojowy, będzie miało tylko charakter przejściowy.

⁴¹ Por. I. Wallerstein, *op.cit.*; A. Maddison, *op.cit.*; W.M. Orłowski, *W pogoni za straconym czasem...*, *op.cit.*

Bibliografia

- Baldwin R., Francois J., Portes R., *The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: The Impact on the EU and Central Europe*, "Economic Policy" 1997, vol. 12(24).
- Capella-Ramos J., Checherita-Westphal C., Leiner-Killingner N., *Fiscal Transfers and Economic Convergence*, "ECB Occasional Paper Series" 2020, no. 252.
- Dahlberg E. et al., *Legal Obstacles in Member States to Single Market Rules*, European Parliament, Luxembourg 2020.
- El-Agraa A.M., *The European Union: Economics and Policies*, Cambridge University Press, Cambridge 2012.
- Główny Urząd Statystyczny, *Wskaźniki makroekonomiczne*, 29.08.2023, <https://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne> (dostęp: 10.08.2023).
- Götz M., *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na długookresowe przepływy kapitałowe*, w: *Gdzie są konfitury? Najważniejsze gospodarcze korzyści członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, W.M. Orłowski (red.), Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2021.
- Hagemejer J., Michałek J.J., Svatko P., *Economic Impact of the EU Eastern Enlargement on New Member States Revisited: The Role of Economic Institutions*, "Central European Economic Journal" 2021, vol. 8(55).
- International Monetary Fund, *World Economic Outlook Database: April 2023 Edition*, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2023/April> (dostęp: 2.07.2023).
- Kawecka-Wyrzykowska E., *Znaczenie udziału Polski w Jednolitym Rynku Europejskim: rynek towarów*, w: *Gdzie są konfitury? Najważniejsze gospodarcze korzyści członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, W.M. Orłowski (red.), Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2021.
- Kennedy P., *Mocarstwa świata*, Książka i Wiedza, Warszawa 1994.
- Maddison A., *The World Economy: A Millennial Perspective*, OECD, Paris 2001.
- Ministerstwo Finansów, *Transfery finansowe Polska – budżet UE*, <https://www.gov.pl/web/finanse/transfery-polska-ue-unia-europejska> (dostęp: 10.08.2023).
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy Polski i regionów w latach 2004–2019*, 2020, https://www.ewaluacja.gov.pl/media/98107/BROSZURA_PL_web_v2.pdf (dostęp: 21.04.2021).
- Narodowy Bank Polski, *Bilans płatniczy – dane roczne*, <https://nbp.pl/statystyka-i-sprawozdawczosc/statystyka-bilansu-platniczego/bilans-platniczy/dane-roczne> (dostęp: 10.08.2023).

- Narodowy Bank Polski, *Dane roczne*, <https://nbp.pl/statystyka-i-sprawozdawczosc/statystyka-bilansu-platniczego/miedzynarodowa-pozycja-inwestycyjna/dane-roczne> (dostęp: 10.08.2023).
- Orłowski W.M., *Droga do Europy. Makroekonomia wstępowania do Unii Europejskiej*, ZBSE GUS, PAN, Warszawa 1996.
- Orłowski W.M., *W pogoni za straconym czasem. Wzrost gospodarczy w Europie Środkowo-Wschodniej 1950–2030*, PWE, Warszawa 2010.
- Orłowski W.M., *Źródła korzyści gospodarczych z członkostwa Polski w Unii Europejskiej: próba szacunku*, w: *Gdzie są konfitury? Najważniejsze gospodarcze korzyści członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, W.M. Orłowski (red.), Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2021.
- Piątkowski M., *Europe's Growth Champion: Insights from the Economic Rise of Poland*, Oxford University Press, Oxford 2018.
- Rapacki R. (red.), *Wzrost gospodarczy w krajach transformacji. Konwergencja czy dywergencja?*, PWE, Warszawa 2009.
- Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2022*, <https://www.transparency.org/en/cpi/2022> (dostęp: 7.07.2023).
- Velt J. in't, *The Economic Benefits of the EU Single Market in Goods and Services*, "Journal of Policy Modeling" 2019, vol. 41(5).
- Wallerstein I., *The Modern World-System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*, Academic Press, New York–London 1974.
- World Bank, *Doing Business Data*, <https://archive.doingbusiness.org/en/data> (dostęp: 8.08.2023).

Walenty Poczta

Wpływ akcesji Polski do Unii Europejskiej na sytuację rolnictwa i rolników¹

Wprowadzenie

Celem opracowania jest ocena przynależności Polski do Unii Europejskiej (UE) i jej skutków dla sektora rolnego w całym okresie blisko 20 lat akcesji². Akcesja w sektorze rolnym niesie skutki w dwóch podstawowych obszarach. Pierwszym z nich jest objęcie polskiego rolnictwa mechanizmami wspólnej polityki rolnej (WPR), w tym bezpośrednim wsparciem dochodów rolników przez system dopłat bezpośrednich i coraz rzadziej stosowanymi interwencjami na rynku rolnym (tzw. I filar WPR) oraz wsparciem modernizacyjnym i strukturalnym, a także prośrodowiskowym³, realizowanym w ramach II filaru WPR z Programu Rozwoju Obszarów

¹ W rozdziale wykorzystano fragmenty opracowań: W. Poczta, *Największe korzyści z akcesji Polski do UE w sektorze rolno-żywnościowym*, w: *Gdzie naprawdę są konfitury? Najważniejsze gospodarcze korzyści członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, W. Orłowski (red.), Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2021; idem, *Skutki potencjalnego polexitu dla sektora rolno-żywnościowego Polski*, w: M.H. Grabowski, J. Neneman, W.M. Orłowski, W. Poczta, *Zagrożenia dla rozwoju Polski wynikające z prowadzonej polityki gospodarczej*, Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Warszawa 2022.

² Wydarzenia ostatnich lat i miesięcy, w szczególności rosyjska inwazja na Ukrainę i wynikające z tego perturbacje na światowym, europejskim i krajowym rynku rolnym, niewątpliwie odcisnęły swoje piętno na sytuacji ekonomicznej w polskim rolnictwie, jednak z uwagi na charakter opracowania, które ma na celu długookresową ocenę całościową, nie są one przedmiotem szczegółowej analizy.

³ Płatności na rzecz środowiska i klimatu mieszczą się także w I filarze WPR, zwłaszcza realizowanym w latach 2023–2027.

Wiejskich (PROW)⁴. Drugim obszarem jest uczestnictwo w jednolitym rynku europejskim (JRE) wraz ze swobodnym przepływem osób, towarów i kapitału.

Wspólnie WPR i JRE tworzą zatem zespół instrumentów regulacyjnych i strumieni funduszy oddziałujących na sektor rolno-żywnościowy od strony zarówno popytowej, jak i podażowej. Wśród najważniejszych propopytowych czynników wzrostu i rozwoju polskiego sektora rolno-żywnościowego można wymienić:

- wzrost popytu zewnętrznego na produkty rolno-żywnościowe na skutek wystąpienia efektów kreacji i przesunięcia w handlu zagranicznym produktami rolno-spożywczymi. Rolnictwo i cały sektor rolno-żywnościowy w pełni skorzystały z efektów kreacji i przesunięcia w handlu zagranicznym artykułami rolno-spożywczymi⁵, mimo konieczności konkurowania na JRE z rolnictwem pozostałych krajów Wspólnoty⁶;
- wzrost popytu wewnętrznego na skutek wzrostu zamożności społeczeństwa.

Natomiast za główne propodażowe czynniki wzrostu i rozwoju sektora rolnego można uznać bezpośrednie wsparcie dochodów rolników i wsparcie rynkowe (I filar WPR) oraz wsparcie strukturalne sektora rolnego (II filar WPR)⁷.

Łączne oddziaływanie czynników propopytowych i propodażowych, będące skutkiem akcesji Polski do UE, a w szczególności kreowane przez WPR strumienie wsparcia rolnictwa i uczestnictwo w JRE poszerzające i tworzące nowe rynki zbytu dla produktów sektora rolno-żywnościowego, jest rozmiarem korzyści, które uzyskało polskie rolnictwo na skutek akcesji. Korzyści, które odniosło rolnictwo, mają odzwierciedlenie zarówno na poziomie mikroekonomicznym, tj. gospodarstw rolnych i gospodarstw domowych, jak i na poziomie sektorowym i makroekonomicznym. Korzyści na poziomie gospodarstw rolnych znajdują

⁴ W. Począta, *Największe korzyści z akcesji Polski do UE...*, op.cit.

⁵ Efekt kreacji handlu w handlu zagranicznym polega na tym, że po wejściu kraju do strefy, w której nie obowiązują bariery celne (strefa wolnego handlu), następuje zwiększenie dotychczasowych obrotów w handlu zagranicznym między tworzącymi ją krajami. Dochodzi do wykreowania nowych strumieni handlu. Natomiast efekt przesunięcia handlu polega na zastąpieniu importu z krajów trzecich przez państwa będące uczestnikami unii celnej importem wewnątrz UE. Zob. P. De Grauwe, *Unia walutowa*, PWE, Warszawa 2003.

⁶ K. Pawlak, W. Począta, *Międzynarodowy handel rolny. Teorie, konkurencyjność, scenariusze rozwoju*, PWE, Warszawa 2011.

⁷ A. Baer-Nawrocka, W. Począta, *Thirty Years of Transformation in Poland as a Basis for Changes in the Socioeconomic Structure of Rural Areas*, w: *Tourism and Socio-Economic Transformation of Rural Areas*, J. Kosmaczewska, W. Począta (Eds.), Routledge, Abingdon-on-Thames 2021.

wyraz we wzroście ich możliwości rozwojowych, wynikających głównie z poprawy sytuacji dochodowej i realizowanych inwestycji. Korzyści gospodarstw domowych dotyczą gospodarstw domowych rolników (poprawa sytuacji dochodowej, konsumpcji i wyposażenia w dobra trwałego użytkowania) oraz ogółu gospodarstw, głównie poprzez zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego w jego wymiarze fizycznym i ekonomicznym oraz dostaw bezpiecznej żywności. Na poziomie sektorowym szczególnie widoczne są przemiany strukturalne sektora, a na poziomie makroekonomicznym najczęściej wskazuje się korzyści wynikające z handlu zagranicznego produktami rolnymi i spożywczymi poprzez wkład sektora do bilansu handlowego kraju. Można wymienić o wiele więcej korzyści wynikających z akcesji Polski do UE w obszarze rolnictwa. Bez względu na to, jak szerokie i szczegółowe będzie ich przedstawienie, wszystkie pozostają we wzajemnym związku, bez względu na to, czy analizowane są na poziomie gospodarstwa rolnego, gospodarstwa domowego, sektora czy całej gospodarki. Najważniejsze jest to, że w końcowym efekcie przyczyniają się do wzrostu dobrobytu społeczeństwa.

Skutki akcesji Polski do UE w obszarze rolnym omówiono w kilku ważnych, wybranych przekrojach analitycznych.

1. Transfery finansowe do rolnictwa z tytułu wspólnej polityki rolnej

Od początku akcesji do czerwca 2023 r. z unijnego budżetu sektor rolno-żywnościowy został łącznie wsparty kwotą 75,4 mld EUR⁸ z funduszy dedykowanych WPR, a w latach 2004–2006 dodatkowo kwotą 1,2 mld EUR z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych, zaliczanego wówczas do polityki spójności. Udział rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich we wszystkich transferach z unijnego budżetu do Polski wyniósł zatem około 32% (tabela 1).

Środki otrzymane przez Polskę z tytułu płatności WPR stanowią zasadniczą część budżetu przeznaczanego na rolnictwo w budżecie kraju. Ich udział w 2004 r. wyniósł tylko 7,7%, ale w latach następnych wzrósł i do 2010 r. zwykle kształtował się w przedziale zbliżonym do 30%; począwszy od 2011 r., zawsze stanowi ponad 40% budżetu rolnego kraju, a w latach 2015 i 2016 – nawet po-

⁸ Z PROW 2014–2020 w związku z obowiązującą zasadą n+3 będą jeszcze realizowane kolejne płatności.

nad 50% (rysunek 1). Oznacza to, że bez środków UE budżet rolny, obejmujący wydatki na rolnictwo, ale też transfery socjalne (Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego) i otoczenie rolnictwa (np. wydatki na inspektoraty i Inspekcję Weterynaryjną, ochronę roślin, naukę, postęp biologiczny itp.), byłby o połowę lub prawie o połowę mniejszy. Napięta sytuacja fiskalna kraju, pogłębiona m.in. pandemią Covid-19 i wojną w Ukrainie, bez środków z WPR wykluczałaby utrzymanie dotychczasowego poziomu wydatków z budżetu krajowego w częściach dotyczących rolnictwa. Skutkowałoby to drastycznym pogorszeniem ekonomicznych warunków funkcjonowania rolnictwa, zarówno w zakresie poziomu uzyskiwanych dochodów, jak i możliwości rozwojowych sektora rolnego.

WAŻNA LICZBA

Polscy rolnicy otrzymali od początku obecności w UE dopłaty bezpośrednie w wysokości 48,1 mld EUR.

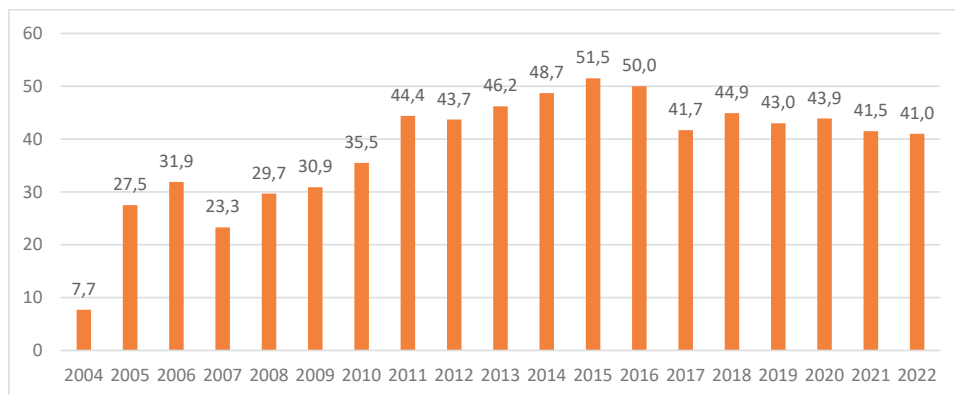
Tabela 1. Transfery finansowe z unijnego budżetu do Polski (w mld EUR) od początku członkostwa Polski w UE (od 1 maja 2004 r. do 30 czerwca 2023 r.)

Wyszczególnienie	Transfery
I. Transfery z UE do Polski	240,5
1. Polityka spójności	156,8
Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnych (do 2006 r.)	1,2
2. Wspólna polityka rolna	75,4
Dopłaty bezpośrednie	48,1
Interwencje rynkowe	1,8
PROW do 2013 r.	16,1
PROW 2014–2020	8,1
PROW 2021–2027	0,1
Pozostałe WPR	0,2
II. Wpłaty do unijnego budżetu	80,3
III. Zwroty środków do unijnego budżetu	0,2
Saldo rozliczeń RP ↔ UE	160,1

Uwaga: Dane o transferach są aktualizowane w trybie comiesięcznym i w przypadku porównań jest istotne nie tylko wskazanie roku, lecz również miesiąca.

Źródło: Ministerstwo Finansów, *Transfery finansowe Polska – budżet UE*, <https://www.gov.pl/web/finanse/transfery-polska-ue-unia-europejska> (dostęp: 16.08.2023).

Rysunek 1. Udział środków unijnych w budżecie rolnym Polski (%)



Źródło: A. Czyżewski, R. Kata, A. Matuszczak, *Wpływ wydatków budżetowych na zmiany strukturalne i dochody w rolnictwie w warunkach funkcjonowania w Polsce instrumentów WPR*, „Ekonomista” 2020, nr 6; eidem, *Ważniejsze relacje w wydatkach budżetów rolnych Polski w latach 2015–2022. Studium porównawcze*, „Annals of the Polish Association of Agricultural and Agribusiness Economists” 2022, vol. 24(3).

2. Płatności ze wspólnej polityki rolnej

Wsparcie sektora rolnego oraz obszarów wiejskich jest realizowane w ramach I i II filara WPR. W I filarze WPR wsparcie rolnictwa prawie w całości stanowią płatności obszarowe (dopłaty bezpośrednie). W II filarze wsparcie jest kierowane do sektora rolnego oraz do obszarów wiejskich wraz z uwzględnieniem wsparcia ochrony środowiska i klimatu. Wyrazem realizacji WPR w II filarze są odpowiednie programy rozwoju obszarów wiejskich, mające charakter polityki strukturalnej.

Łącznie w latach 2004–2023 polscy rolnicy otrzymali wsparcie bezpośrednie wynoszące prawie 240 mld PLN (w cenach bieżących; zob. tabela 2). Płatności bezpośrednie mają na celu głównie wspieranie dochodów rolników, dlatego właśnie ta ich rola została zaprezentowana w dalszej części tekstu.

W tym samym okresie rolnicy otrzymywali również płatności z II filara WPR (z PROW). Środki z PROW (łącznie z krajowym dofinansowaniem publicz-

WAŻNA LICZBA

Łącznie gospodarstwa rolne w okresie poakcesyjnym zostały wsparte środkami w wysokości około 350 mld PLN (w cenach bieżących).

nym) do końca 2022 r. wyniosły 152 mld PLN (zob. tabela 3), z czego do gospodarstw rolnych zostało skierowane około 75% tej kwoty. Zatem do kwoty dopłat wynoszącej 240 mld PLN można dodać kolejne około 110 mld PLN.

Należy podkreślić, że w perspektywie finansowej 2021–2027 rolnictwo może liczyć na zbliżony poziom wsparcia bezpośredniego (w cenach stałych)⁹ oraz na niższy, ale nadal wysoki poziom wsparcia w ramach II filara WPR. Ponadto przewidziano wsparcie głównie dla rozwoju obszarów wiejskich i przetwórstwa oraz handlu detalicznego produktami rolnymi w ramach polityki spójności oraz Krajowego Planu Odbudowy (KPO)¹⁰.

Pozostałe środki PROW w większości posłużyły wsparciu rozwoju przetwórstwa rolnego i rozwoju obszarów wiejskich, co także wpływało na sytuację ekonomiczną gospodarstw oraz jakość życia na obszarach wiejskich. Można szacować, że na cele wsparcia przetwórstwa środki te łącznie do 2020 r. wyniosły prawie 20 mld PLN.

⁹ W cenach bieżących (w euro) może być ono nawet wyższe.

¹⁰ Z KPO na cele związane z rozwojem obszarów wiejskich, przetwórstwem i rolnictwem przewidywano kwotę około 10 mld PLN. W sytuacji skromniejszego PROW w latach 2023–2027 niewiele środków przewidziano na rozwój obszarów wiejskich. Środki z KPO miały być dopełnieniem środków z PROW i polityki spójności wspierających rozwój wsi.

Tabela 2. Kwota zrealizowanych płatności w ramach płatności bezpośrednich w kampanii 2004–2022 (ceny bieżące)

	Kampania																	Razem		
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020		2021	2022
6,4	6,7	8,2	8,3	8,6	12,2	12,6	14,1	13,7	14,1	14,2	14,3	14,6	14,6	14,6	14,6	15,0	15,2	15,5	16,8	239,7

Źródło: System Informacji Zarządczej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARIMR). Data sporządzenia: 20.07.2023.

Tabela 3. Środki programów rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce w latach 2004–2020 (ceny bieżące)

Program	Kwota zrealizowanych płatności (mln PLN)
Razem 2004–2006, w tym:	17 648
Sektorowy Program Operacyjny Rolnictwo	6878
PROW 2004–2006	10 770
PROW 2007–2013	67 499
PROW 2014–2020*	67 667
Razem 2004–2020	152 814
2021–2027	7799 (mln EUR)

* Zrealizowane płatności i zawarte umowy/wydane decyzje według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR, *Wdrażane programy i działania – dane liczbowe*, <https://www.gov.pl/web/arimr/wdrazane-programy-i-dzialania---dane-liczbowe> (dostęp: 21.06.2019).

Próba wydzielenia wśród wsparcia środkami unijnymi działań bardziej „wiejskich” pokazuje, że do okresu programowania 2007–2013 włącznie na rozwój obszarów wiejskich została przeznaczona kwota prawie 13 mld PLN. W perspektywie finansowej 2014–2020 na cele rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z PROW (czyli ze środków WPR) alokowana została do końca 2022 r. kwota około 11 mld PLN. Zatem łącznie od 2004 r. na cele rozwoju wsi skierowano ponad 24 mld PLN ze środków WPR (zob. tabela 4). Ponadto na wsparcie rozwoju obszarów wiejskich zostały skierowane środki pochodzące z unijnej polityki spójności. Tylko w perspektywie finansowej 2014–2020 na ten cel przeznaczono ponad 20 mld PLN¹¹.

Tabela 4. Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich środkami unijnymi

Wyszczególnienie	Kwota (mln PLN)
Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich	816,4
Działania: • odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego • różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów • pilotażowy Program Leader+	
PROW 2007–2013	12 172,6
Działania: • różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej • tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw • podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej • odnowa i rozwój wsi • wdrażanie lokalnych strategii rozwoju • wdrażanie projektów współpracy • funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja	
Razem programy do 2013 r.	12 989,0
PROW 2014–2020	11 072,0*
Działania: • podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich • wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER	
Suma do końca 2022 r. z tytułu realizacji WPR	24 061,0

¹¹ A. Baer-Nawrocka, W. Poczta, *Thirty Years of Transformation...*, op.cit.

* Zrealizowane płatności i zawarte umowy/wydane decyzje według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r.

Źródło: P. Beba, W. Poczta, E. Kiryluk-Dryjska, *Ewolucja kierunków wsparcia wsi i rolnictwa w Polsce środkami Wspólnej Polityki Rolnej o charakterze strukturalnym*, „Roczniki Naukowe. Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2016, vol. 18(5). Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR oraz Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

3. Zmiany w strukturze gospodarstw rolnych

Podstawowym przedmiotem oceny przemian strukturalnych rolnictwa są zmiany w strukturze agrarnej. Struktura ta jest istotna zarówno z punktu widzenia konkurencyjności w skali międzynarodowej, jak i ze względu na rozwój obszarów wiejskich. Z jednej strony z zasobami ziemi i wielkością produkcji gospodarstw rolnych silnie powiązane jest bowiem wsparcie dla rolnictwa w ramach WPR, a z drugiej – jako że rolnictwo jest podstawą większości gospodarek wiejskich – trwałość różnych struktur produkcji rolnej oddziałuje bezpośrednio na dobrobyt i rozwój tych obszarów¹². Zmiany w strukturze agrarnej pozwalają także pośrednio na wnioskowanie o skuteczności oddziaływań WPR, w tym działań o charakterze strukturalnym (z II filara WPR).

Pomiędzy latami 2002 i 2020 wystąpiły zauważalne zmiany w strukturze obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce (zob. tabele 5 i 6). Ogólna liczba gospodarstw zmniejszyła się o 639 tys. (32,7%). Na spadek liczby gospodarstwłożył się ich ubytek o 671 tys. w grupach obszarowych do 30 ha UR (użytków rolnych) oraz wzrost liczby gospodarstw o powierzchni ponad 30 ha UR o 32 tys. W największym stopniu redukcji uległa liczba gospodarstw rolnych z przedziału do 2 ha UR, a w ślad za tym zmniejszyła się powierzchnia UR w tych gospodarstwach. W 2020 r. znajdowało się w nich 2,5% UR pozostających w gospodarstwach ogółem. Duże ubytki gospodarstw (w przedziale od 22,6% do 34%) nastąpiły również w grupach obszarowych od 2 do 20 ha UR, użytkujących łącznie w 2002 r. prawie 53% całości UR, do niecałych 42% w 2020 r. Najmniejszy ubytek liczby gospodarstw odnotowano w grupie od 20 do 30 ha. Przyrost liczby gospodarstw wystąpił dopiero w grupach obszarowych powyżej 30 ha UR, przy czym największy wzrost w ujęciu bezwzględnym odnotowano w przypadku gospodarstw w grupie obszarowej od 50 do 100 ha UR, a powierzchnia użytko-

¹² Eidem, *Polskie rolnictwo na tle rolnictwa Unii*, w: *Polska wieś 2016. Raport o stanie wsi*, J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016.

wana przez te gospodarstwa zwiększyła się o 116,7%, tj. 933 tys. ha. W grupie gospodarstw największych obszarowo, powyżej 100 ha UR, w 2020 r. zauważalny jest spadek użytkowanej przez nie powierzchni UR o 232 tys. w stosunku do 2002 r., ale udział tego typu gospodarstw w użytkowaniu ziemi pozostał na poziomie ponad 22%. Analiza przemian struktury obszarowej gospodarstw rolnych i struktury użytkowania ziemi według grup obszarowych wskazuje na ich pozytywny kierunek, wzrasta bowiem rola gospodarstw większych obszarowo, skupiających coraz większy odsetek UR. Natomiast ogólne tempo przemian strukturalnych w rolnictwie polskim jest stosunkowo powolne, a dystans w tym zakresie w stosunku do rolnictwa stanowiącego konkurencję dla rolnictwa polskiego ulega zwiększeniu¹³.

Tabela 5. Zmiany w strukturze gospodarstw rolnych według grup obszarowych

Grupy obszarowe UR (ha)	2002		2010		2020		Różnica (2020–2002)	
	tys.	%	tys.	%	tys.	%	tys.	%
Ogółem	1956	100,0	1509	100,0	1317	100,0	–639	–32,7
Do 2	517	26,4	301	19,9	271	18,6	–246	–47,6
2–3	630	32,2	213	14,1	179	13,6	–214	–34,0
3–5			276	18,3	237	18,0		
5–7	427	21,8	175	11,6	146	11,1	–138	–32,3
7–10			171	11,3	143	10,8		
10–15	183	9,3	152	10,0	131	10,0	–52	–28,4
15–20	84	4,3	72	4,8	65	4,9	–19	–22,6
20–30	64	3,3	61	4,1	62	4,7	–2	–3,1
30–50	32	1,6	36	2,4	44	3,3	12	+37,5
50–100	12	0,6	17	1,1	26	2,0	14	+116,7
Powyżej 100	7	0,4	10	0,7	13	1,0	6	+85,7

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, *Powszechny Spis Rolny 2020*, Warszawa 2021.

¹³ W. Czubak, W. Poczta, J. Rowiński, *Struktury obszarowe i ekonomiczne polskiego rolnictwa oraz innych państw unijnych*, w: *Struktura polskiego rolnictwa na tle Unii Europejskiej*, W. Poczta, J. Rowiński (red.), EFRWP, TEP, CeDeWu, Warszawa 2019.

Tabela 6. Zmiany w strukturze użytków rolnych według grup obszarowych

Grupy obszarowe UR (ha)	2002		2010		2020		Różnica (2020–2002)	
	tys. ha	%	tys. ha	%	tys. ha	%	tys. ha	%
Ogółem	16 503	100,0	14 860	100,0	14 682	100,0	–1821	11,0
Do 2	725	4,4	441	3,0	360	2,5	–365	–50,3
2–3	2039	12,4	523	3,5	437	3,0	–682	–33,4
3–5			1077	7,2	920	6,3		
5–7	3032	18,4	1036	7,0	859	5,9	–982	–32,4
7–10			1432	9,6	1191	8,1		
10–15	2216	13,3	1840	12,4	1591	10,8	–625	–28,2
15–20	1440	8,7	1240	8,3	1117	7,6	–323	–22,4
20–30	1541	9,3	1475	9,9	1488	10,1	–53	–3,4
30–50	1181	7,2	1354	9,1	1672	11,4	491	41,6
50–100	830	5,0	1165	7,8	1763	12,0	933	112,4
Powyżej 100	3498	21,2	3259	21,9	3266	22,2	–232	–6,6

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, *Powszechny Spis Rolny 2020*, Warszawa 2021.

Mimo pozytywnych zmian w Polsce, podobnie jak w krajach południowych oraz odmiennie niż w krajach północnych i zachodnich UE, wciąż duże znaczenie mają gospodarstwa małe (do 10 ha UR), a udział gospodarstw względnie dużych, powyżej 50 ha, wynosi niewiele ponad 3% i skupiają one około 35% całości UR¹⁴. Należy jednocześnie zaznaczyć, że w obecnych uwarunkowaniach ekonomicznych areał 50 ha stanowi pewnego rodzaju granicę obszarową gospodarstwa, poniżej której w typowych uprawach polowych zwykle produkcja i dochody są na tyle niskie, że utrudniają uzyskanie dochodów parytetowych i –

¹⁴ Panuje powszechne i uzasadnione przekonanie, że w gospodarstwach dużych w Polsce skupiony jest o wiele większy odsetek UR. Znaczna część ziemi jest dzierżawiona przez te gospodarstwa od gospodarstw mniejszych na podstawie nierejestrowanych ustnych umów dzierżawy (najczęściej właściciel pobiera dopłaty bezpośrednie z WPR, które stanowią formę czynszu dzierżawnego). Nie jest to sytuacja prawidłowa. Zgodnie prawem UE i prawem krajowym do dopłat obszarowych ma prawo osoba prowadząca działalność rolniczą. Sytuacja nieformalnych dzierżaw rodzi szereg negatywnych skutków dla dzierżawców.

co istotne – często wykluczają inwestycje rozwojowe. Tym samym powierzchnia 50 ha UR stanowi też pewien graniczny obszar gospodarstwa, przy którym istnieje ekonomiczne uzasadnienie stosowania nowoczesnych rozwiązań produkcyjnych, w tym rolnictwa precyzyjnego¹⁵. W zdecydowanej większości krajów UE, szczególnie tych posiadających konkurencyjną względem rolnictwa polskiego strukturę obszarową, około 80–90% UR znajduje się w gospodarstwach rolnych z grup obszarowych powyżej 100 ha UR¹⁶. Przemiany struktury agrarnej są zwykle powolnym procesem. Dla jej poprawy konieczne są zmiany prawne, gdyż aktualne regulacje hamują tempo przemian agrarnych lub powodują, że odbywają się one poza formalnymi relacjami właścicielskimi i ekonomicznymi.

4. Dynamika zmian produkcji i dochodów w rolnictwie

Jednym z ważnych obszarów oceny efektów akcesji Polski do UE w rolnictwie jest wartość produkcji i wartości dodanej uzyskiwanej w tym dziale gospodarki. W okresie po 2004 r. można obserwować stabilny trend wzrostowy produkcji rolnej (zob. rysunek 2). Produkcja globalna rolnictwa w cenach stałych była w 2022 r. wyższa niż w 2004 r. o 22%, średnie roczne tempo wzrostu wynosiło 1,84%, a wzrost cechował się dość dużą stabilnością (ustalony dla liniowej linii trendu współczynnik determinacji $R^2 = 0,84$). Wyraźnie szybciej przyrastała produkcja towarowa rolnictwa, gdyż w ostatnim analizowanym roku była o 35% wyższa niż w 2004 r.; wzrost ten był bardzo stabilny ($R^2 = 0,93$), a średnioroczne tempo wzrostu wyniosło 2,34%. Dowodzi to coraz większych i – wbrew często spotykanym opiniom – stabilnych powiązań gospodarstw rolnych z rynkiem rolnym. Dużo mniej stabilnie kształtuje się natomiast sytuacja wzrostowa wartości dodanej brutto tworzonej w rolnictwie ($R^2 = 0,55$); tempo wzrostu było niewysokie i w 2022 r. poziom wartości dodanej brutto był tylko o 13% wyższy niż w 2004 r. Jest to częściowo skutkiem niezbyt korzystnego kształtowania się nożyc cen dla rolnictwa, ale także może dowodzić braku istotnego postępu w zakresie poprawy technicznej efektywności gospodarowania.

¹⁵ Zob. Polityka Insight Research, *Wpływ Europejskiego Zielonego Ładu na polskie rolnictwo*, Warszawa 2021, https://www.politykainsight.pl/_resource/multimedia/20299055 (dostęp: 11.09.2023). Jeśliby nawet szacunkowo uwzględnić nierejestrowaną w Polsce dzierżawę gruntów (ustne umowy dzierżawy), udział gruntów w gospodarstwach powyżej 50 ha raczej nie przekracza 50% całości UR w kraju.

¹⁶ W. Czubak, W. Poczta, J. Rowiński, *op.cit.*

W tabeli 7 zaprezentowano ujęcie pozwalające ocenić zmiany w dochodach rolniczych w powiązaniu ze wsparciem środkami WPR. **Analizując zmiany średniego poziomu dochodu uzyskiwanego z rolnictwa w Polsce po akcesji do UE w ujęciu realnym, można zaobserwować jego wzrost o 160%.** Dochody uzyskiwane z rolnictwa ze średniego poziomu nieco ponad 12 mld PLN rocznie w latach 2000–2003 zwiększyły się do średniego poziomu 32,3 mld PLN w latach 2004–2022. Można przy tym w latach 2004–2022 wyróżnić trzy podokresy zmian poziomu dochodów rolnictwa, a mianowicie w 2004 r. (po akcesji do UE) wystąpił ich skokowy wzrost, drugi wzrost miał miejsce po przezwyciężeniu kryzysu ekonomicznego w latach 2010–2011, natomiast od 2014 r. można zaobserwować najpierw spadek dochodów, a następnie od 2017 r. pewien wzrost (z wyjątkiem 2021 r.) oraz wysoki przyrost w 2022 r. na skutek korzystnego zbiegu ukształtowania relacji cenowych (na ogół notowano wysokie ceny produktów rolnych wywołane wojną w Ukrainie, a w części niższe ceny środków produkcji z okresu sprzed wojny). Istotny wpływ na zmiany dochodów rolników miał wzrost wartości dotacji w ujęciu realnym – ze średniego rocznego poziomu 1,1 mld PLN w okresie przed akcesją do średniego poziomu ponad 15 mld PLN rocznie w okresie po przystąpieniu Polski do UE. W porównaniu do lat 2000–2003 w okresie 2004–2022 średni wzrost wartości dotacji ogółem był prawie 16-krotny. Dochodotwórcza rola dotacji zwiększyła się w tym okresie z ponad 9% do blisko 50%. Oznacza to, że **istotny wpływ na poprawę sytuacji dochodowej w polskim rolnictwie po wstąpieniu Polski do UE mają przede wszystkim dotacje otrzymywane przez rolnictwo.**

Do podobnych konkluzji prowadzi rachunek przeprowadzony w cenach bieżących. Kwota zrealizowanych płatności bezpośrednich w ramach kampanii 2004–2022 (do 30 czerwca 2023 r.) wyniosła w sumie prawie 240 mld PLN (zob. tabela 8). W tym samym okresie rolnicy uzyskali dochód wynoszący 655,6 mld PLN. Oznacza to, że tylko wsparcie z tytułu dopłat obszarowych odpowiada za 36,5% dochodów rolników. Co więcej, w tym samym okresie

WAŻNA LICZBA

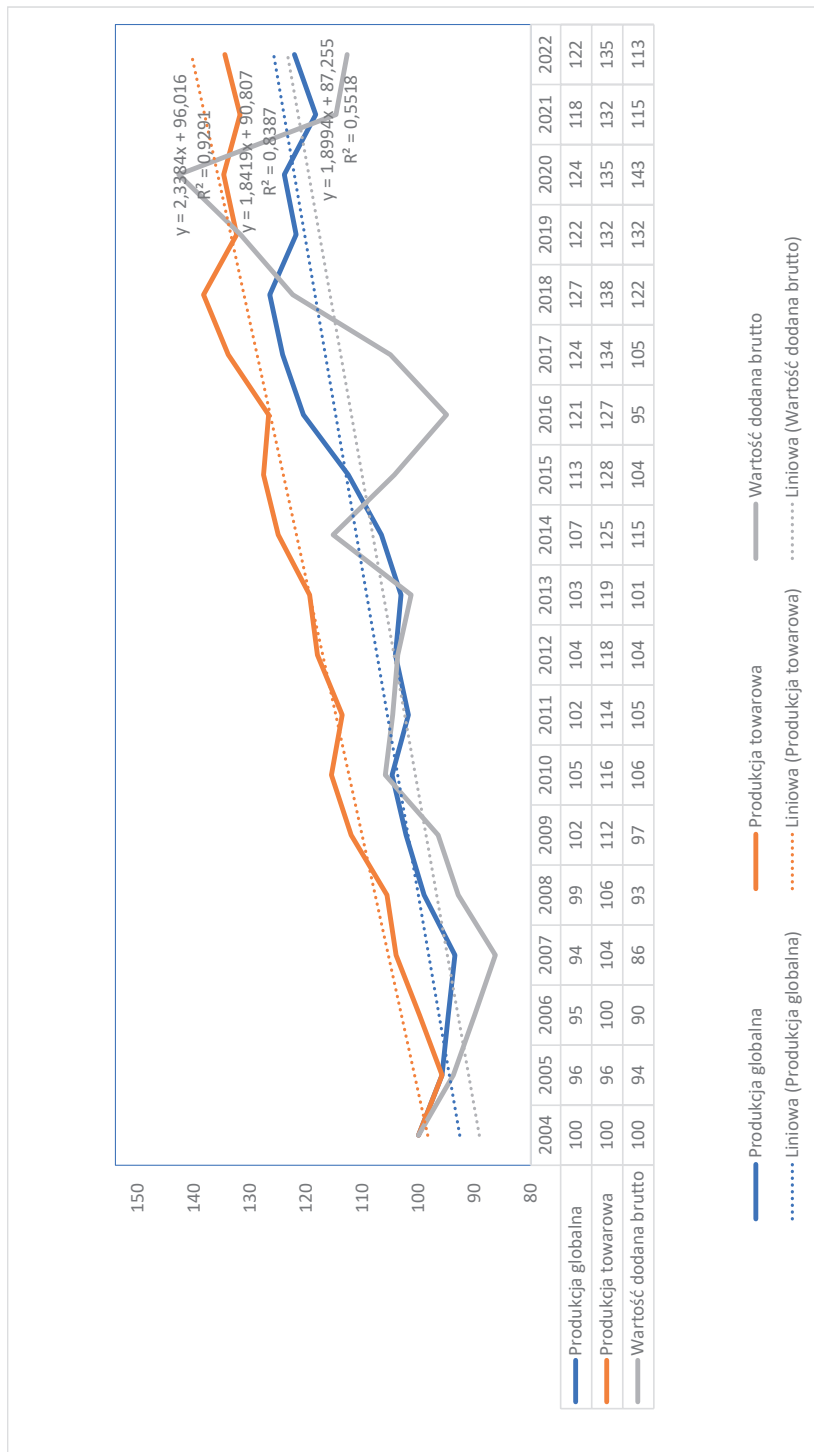
36,5 proc. dochodów rolników pochodzi z unijnego wsparcia z tytułu dopłat bezpośrednich.

rolnicy otrzymywali również płatności z II filara WPR (z PROW), które wyniosły około 153 mld PLN, z czego do gospodarstw rolnych zostało skierowane około

75% tej kwoty. Zatem do kwoty dopłat wynoszącej 240 mld PLN można dodać kolejne około 110 mld PLN. Łącznie gospodarstwa rolne w okresie poakcesyjnym zostały więc wsparte środkami w wysokości około 350 mld PLN (w cenach bieżących). **Rachunek w cenach bieżących wskazuje nawet wyższy udział środków WPR w dochodach rolników (na poziomie wyraźnie przekraczającym 50%).**

Na rysunku 3 przedstawiono dynamikę realnych dochodów rolników (tzw. dochód przedsiębiorcy rolnego) w Polsce na tle rolnictwa UE-27 (od 2020 r.), a wcześniej, przed Brexitem, na tle rolnictwa UE-28. **Poziom dochodów realnych w całym sektorze był w Polsce w 2022 r. względem 2005 r. dwukrotnie wyższy, natomiast w tym samym okresie dochody rolników w całej UE-27 (UE-28) wzrosły o 30%.** Jeszcze wyższa dynamika miała miejsce w przeliczeniu na jedną osobę rodzinnej siły roboczej FWU (*family work unit*), co wynikało ze zmniejszenia liczby pracujących w rolnictwie. **W Polsce w latach 2005–2020 dochody w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego członka rodziny wzrosły o 240%, a w rolnictwie UE – średnio o 140%.** Warto podkreślić wysokie i stabilne tempo wzrostu tych dochodów, które w analizowanych latach wynosiło w polskim rolnictwie ponad 7% średniorocznie, a ustalony dla liniowej linii trendu współczynnik determinacji R^2 wyniósł 0,90. Analiza ta wskazuje, że kolejnym istotnym czynnikiem wzrostu dochodów rolniczych per capita, obok wsparcia dotacjami, było zmniejszenie liczby pracujących.

Rysunek 2. Dynamika produkcji i wartości dodanej brutto w rolnictwie polskim w latach 2004–2022 (ceny stałe; 2004 r. = 100)



Źródło: obliczenia i opracowanie własne na podstawie Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik statystyczny RP, Warszawa (odpowiednie roczniki)*

Tabela 7. Dochody rolnictwa oraz wsparcie rolnictwa środkami WPR (ceny stałe z 2010 r.)

	2001– 2003 (średnio)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Razem 2004– 2022	2004– 2022 (średnio)	2001– 2003 (= 100)
Wyszczególnienie																							
Dochód (mld PLN)	12,0	23,6	21,2	23,8	29,3	25,0	28,0	32,8	38,1	35,2	38,5	33,7	31,0	33,4	36,3	34,4	36,4	37,5	32,6	43,0	613,8	32,3	270
Dotacje do produktów (mld PLN)	0,6	4,1	4,3	5,2	4,9	4,3	5,4	5,0	4,1	3,1	2,3	1,2	2,2	2,8	2,3	2,4	2,3	2,4	2,8	2,6	63,7	3,4	566
Pozostałe dotacje (mld PLN)	0,5	5,0	5,5	7,2	8,3	9,0	11,3	12,2	14,6	12,3	15,3	16,0	15,0	14,9	14,6	16,8	16,7	15,0	13,4	13,6	236,7	12,5	2 500
Dotacje razem (mld PLN)	1,1	9,2	9,9	12,4	13,2	13,3	16,7	17,2	18,7	15,5	17,6	17,2	17,7	17,9	16,9	19,2	19,0	17,4	16,2	16,2	301,4	15,9	1 445
Udział dotacji w dochodzie (%)	9,2	38,8	46,4	52,1	44,9	53,1	59,6	52,4	49,2	44,0	45,7	51,1	57,1	53,6	46,6	55,8	52,2	46,4	49,7	37,7	x	49,2	535

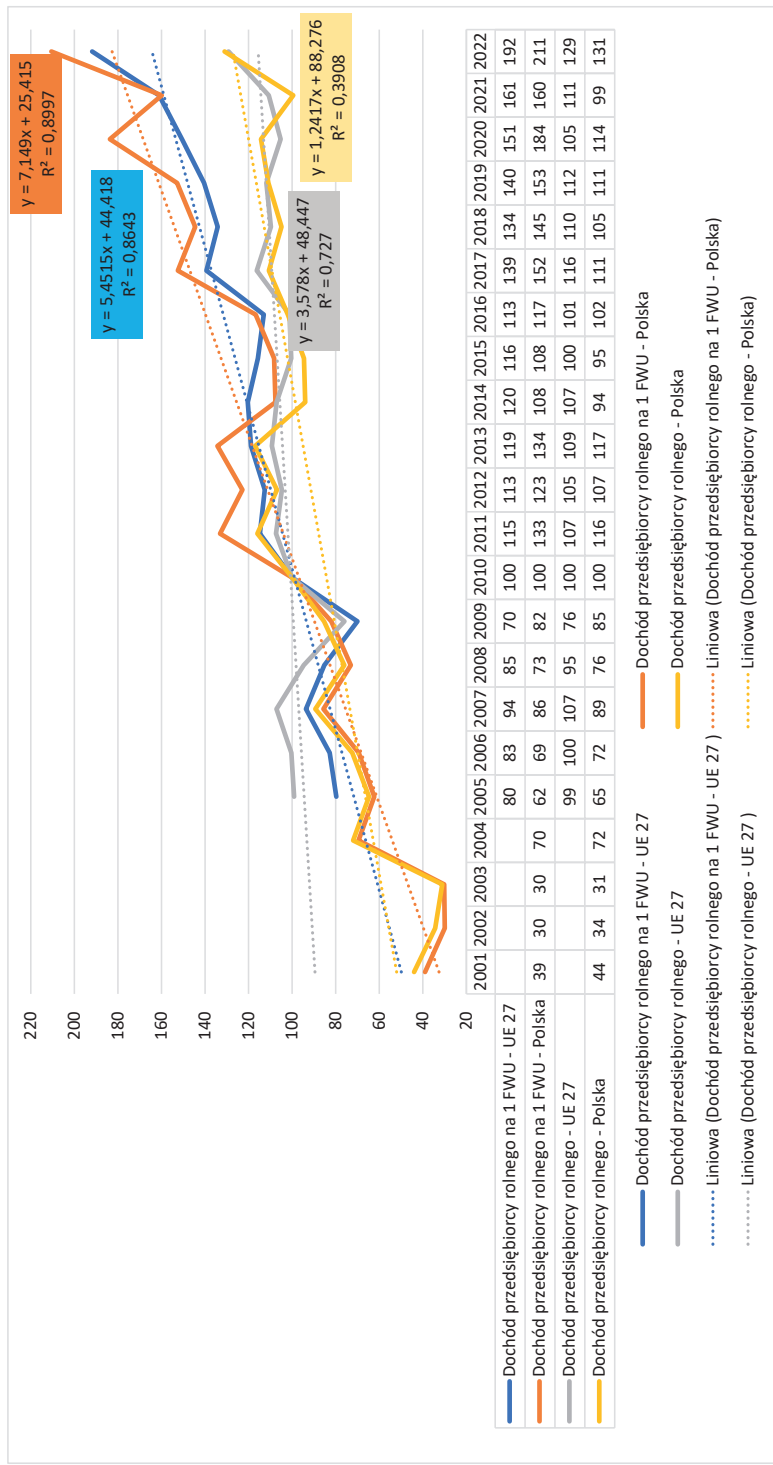
Źródło: Economic Accounts for Agriculture; Eurostat. Obliczenia własne.

Tabela 8. Dochody rolnictwa (dochód przedsiębiorcy rolnego) i kwota zrealizowanych płatności bezpośrednich w ramach kampanii 2004–2022 (dane na dzień 30 czerwca 2023 r.; ceny bieżące w mld PLN)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Razem
Kwota dopłat bezpośrednich	6,37	6,7	8,2	8,3	8,6	12,2	12,6	14,1	13,7	14,1	14,2	14,3	14,6	14,6	14,6	15,0	15,2	15,5	16,8	239,7
Dochód przedsiębiorcy rolnego	19,9	18,3	20,9	26,8	23,7	27,6	32,8	39,3	37,1	40,7	32,9	33,4	36,1	39,9	38,2	41,6	44,7	40,9	60,8	655,6

Źródło: System Informacji Zarządczej ARIMR. Data sporządzenia: 20.07.2023; Economic Accounts for Agriculture; Eurostat. Obliczenia własne.

Rysunek 3. Dynamika realnego dochodu przedsiębiorcy rolnego i realnego dochodu przedsiębiorcy rolnego na jedną osobę pełno-zatrudnioną członków rodziny (FWU) w rolnictwie polskim i rolnictwie UE-27 (od 2020 r., wcześniej UE-28; 2010 r. = 100)

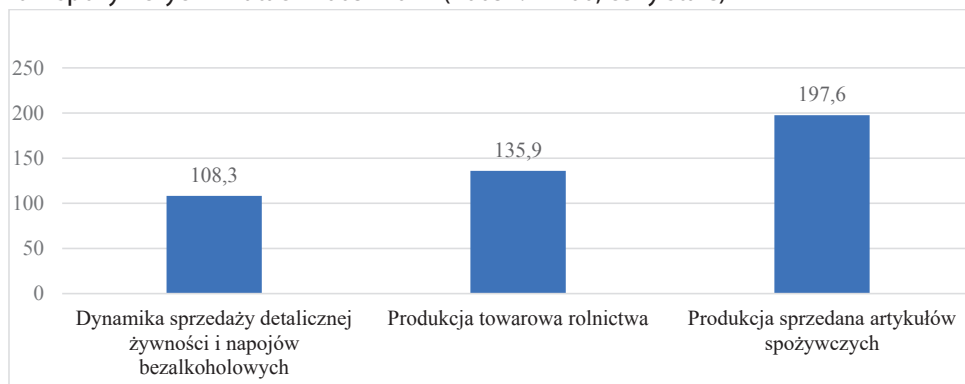


Źródło: Economic Accounts for Agriculture; Eurostat. Obliczenia własne.

5. Handel zagraniczny

Od 2004 r. występuje w Polsce wysoka dynamika sprzedaży detalicznej. Nie dotyczy to jednak sprzedaży detalicznej żywności i napojów bezalkoholowych. W 2021 r. w stosunku do 2005 r. jej sprzedaż w cenach stałych była wyższa tylko o 8,3% (sprzedaż detaliczna towarów nieżywnościowych wzrosła w tych latach o 128,6%)¹⁷. W tym samym okresie produkcja towarowa rolnictwa wzrosła o 35,9%, a produkcja sprzedana artykułów spożywczych – prawie dwukrotnie.

Rysunek 4. Dynamika sprzedaży żywności i napojów oraz produkcji rolnictwa i artykułów spożywczych w latach 2005–2021 (2005 r. = 100; ceny stałe)



Źródło: Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik statystyczny RP*, Warszawa 2022.

W takiej sytuacji o możliwościach wzrostowych w sektorze rolno-żywnościowym od strony popytowej decydujące znaczenie mają procesy zachodzące w handlu zagranicznym produktami rolno-spożywczymi. **W okresie poakcesyjnym wartość eksportu rolno-spożywczego wzrosła prawie dziewięciokrotnie – z 5,3 mld EUR w 2004 r. do 47,6 mld EUR w 2022 r.** (zob. rysunek 5). Składa się

WAŻNA LICZBA

Prawie 9 razy wzrosła wartość eksportu rolno-spożywczego od wejścia Polski do UE.

na to wzrost zarówno wolumenu eksportu, jak i cen. Szczególnie jest to widoczne w ostatnim analizowanym roku (2022), w którym miał miejsce wysoki wzrost

¹⁷ Wysoką dynamikę odnotowała też sprzedaż żywności w lokalach gastronomicznych – wzrost o 63,8%. Jednak jej wartość była prawie pięć razy mniejsza od sprzedaży detalicznej dla gospodarstw domowych.

cen artykułów rolnych i spożywczych na rynkach światowych. Dlatego informację o wielkości eksportu w euro w cenach bieżących uzupełniono informacją o wielkości eksportu w cenach stałych w złotych¹⁸ (zob. rysunek 6). Informacja ta wskazuje, że w latach 2005–2021 eksport najmniej przetworzonych produktów (produkty pochodzenia roślinnego) wzrósł o 156,2%, produktów pochodzenia zwierzęcego i żywych zwierząt o 214,3%, a tłuszczów i olejów oraz – co bardzo ważne – przetworów spożywczych o około 360%. Jest to potwierdzenie szczególnej roli eksportu w dynamizowaniu sektora rolno-spożywczego w Polsce. Na podkreślenie zasługuje fakt, że w okresie 2004–2022 w każdym roku występowało również dodatnie saldo handlu artykułami rolno-spożywczymi (w przypadku handlu zagranicznego ogółem niewielkie dodatnie saldo w omawianym okresie występuje dopiero w niektórych latach, począwszy od 2015 r.). Saldo to sukcesywnie powiększało się, uzyskując poziom 15,5 mld EUR w 2022 r.

Udział eksportu produktów rolno-spożywczych w eksporcie ogółem wzrósł o ponad 5 p.p. i od 2013 r. mieści się w przedziale 13–14% (a nawet więcej) całego eksportu z Polski (zob. rysunek 7), przy udziale w imporcie poniżej 10%.

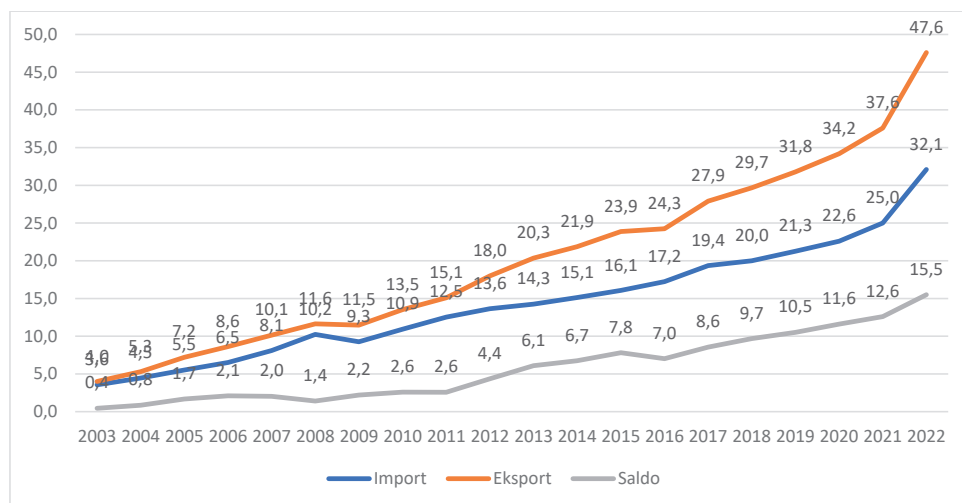
Za sukcesy polskiego handlu zagranicznego produktami rolno-spożywczymi odpowiada głównie handel wewnątrzspółnotowy. Do innych krajów UE trafia około trzy czwarte eksportu tej grupy towarowej. Na podkreślenie zasługuje dobra i rosnąca pozycja polskich eksporterów na JRE. Polskie rolnictwo i polski przemysł rolno-spożywczy były w stanie po akcesji wykreować nowe strumienie handlu z krajami UE, a także w części zastąpić innych, dotychczasowych dostawców tych towarów na rynek UE z krajów trzecich. Siłę efektu kreacji handlu, który ujawnił się na skutek redukcji barier handlowych w ramach JRE, potwierdzają wskaźniki dynamiki handlu rolno-spożywczego na rynek wewnątrzunijny. Polski eksport rolno-spożywczy do pozostałych krajów UE zwiększył się do 2019 r. niemal 9,5-krotnie, osiągając wielkość 25,9 mld EUR. Mimo że w kolejnym roku (2020) na skutek Brexitu uległ zmniejszeniu do 24,5 mld EUR¹⁹,

¹⁸ Ujęcie w złotych w cenach stałych eliminuje zarówno wpływ zmian cen rynków światowych, jak i zmiany kursu euro–złoty, czyli możliwie blisko przedstawia zmiany wolumenu eksportu w wymiarze fizycznym. Trzeba jednak podkreślić, że ujmowanie polskiego handlu zagranicznego artykułami rolno-spożywczymi w euro jest generalnie uzasadnione, gdyż w ostatnich latach (po Brexicie) około trzy czwarte tych artykułów jest eksportowane na rynek pozostałych krajów UE, a przed Brexitem było to ponad 80% wartości eksportu rolnego.

¹⁹ Mimo że Wielka Brytania opuściła UE z dniem 31 stycznia 2020 r., nadal pozostawała w unii celnej, czyli była pełnym uczestnikiem JRE. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (UK) opuściło unię celną i rynek wewnętrzny UE z dniem 1 stycznia 2021 r. W tym samym

to w następnych latach spadek ten został nadrobiony z nawiązką (w 2022 r. wyniósł 35,3 mld EUR). Również za wysokie dodatnie saldo obrotów Polski na rynku produktów rolno-żywnościowych odpowiada głównie saldo uzyskiwane na rynku UE (zob. rysunki 8 i 9). Są to wielkości mające istotne znaczenie z punktu widzenia całej gospodarki i zostały osiągnięte w zdecydowanej przewadze w wymianie z pozostałymi krajami UE. Rozwój handlu zagranicznego produktami rolnictwa i przemysłu spożywczego po wstąpieniu Polski do UE można uznać – obok wsparcia środkami WPR – za podstawowy czynnik rozwoju sektora rolno-żywnościowego. Rolnictwo i cały sektor rolno-żywnościowy skutecznie skorzystały z efektów kreacji i przesunięcia w handlu zagranicznym artykułami rolno-spożywczymi, mimo konieczności konkurowania na JRE z rolnictwem pozostałych krajów Wspólnoty²⁰.

Rysunek 5. Polski handel zagraniczny produktami rolno-spożywczymi w latach 2003–2022 (mld EUR)

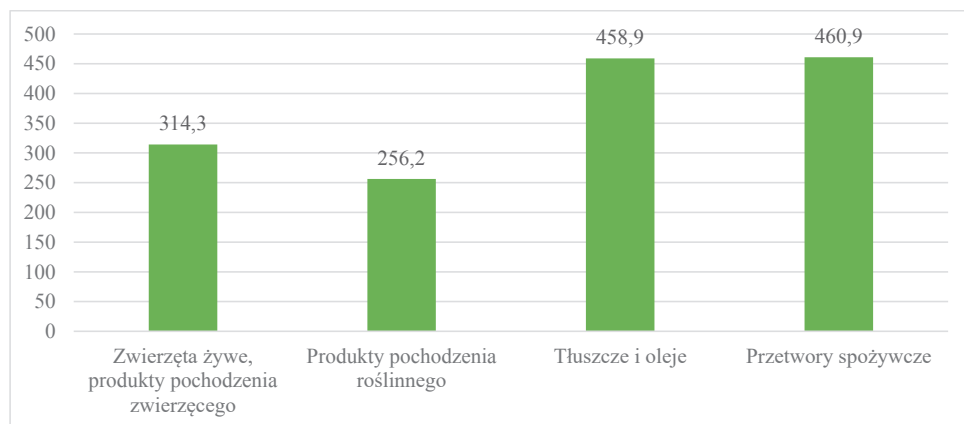


Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat, *International Trade in Goods*, 2023, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=International_trade_in_goods (dostęp: 21.09.2023); Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Polski handel zagraniczny artykułami rolno-spożywczymi w 2022 r. Dane wstępne*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/polski-handel-zagraniczny-artykulami-rolno-spozywczymi-w-2022-r> (dostęp: 21.09.2023).

dnia weszły w życie postanowienia umowy o handlu i współpracy pomiędzy UE a UK, która m.in. reguluje dwustronne relacje w zakresie handlu towarami rolno-spożywczymi i rybołówstwa.

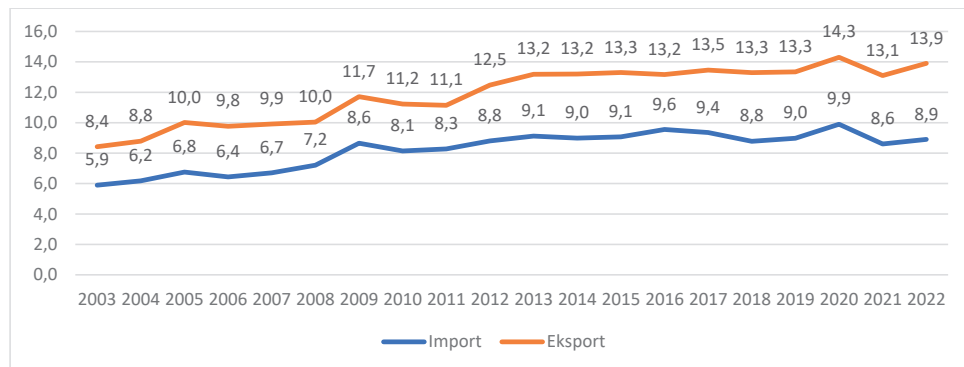
²⁰ K. Pawlak, W. Poczta, *op.cit.*

Rysunek 6. Dynamika handlu zagranicznego produktami rolno-spożywczymi w Polsce w latach 2005–2021 (ceny stałe; 2005 r. = 100)



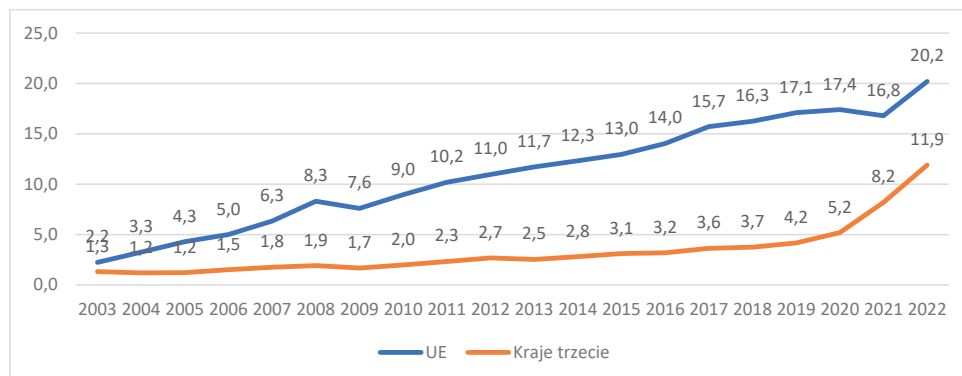
Źródło: Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik statystyczny RP*, Warszawa 2022.

Rysunek 7. Udział produktów rolno-spożywczych w polskim handlu zagranicznym ogółem w latach 2003–2022 (%)



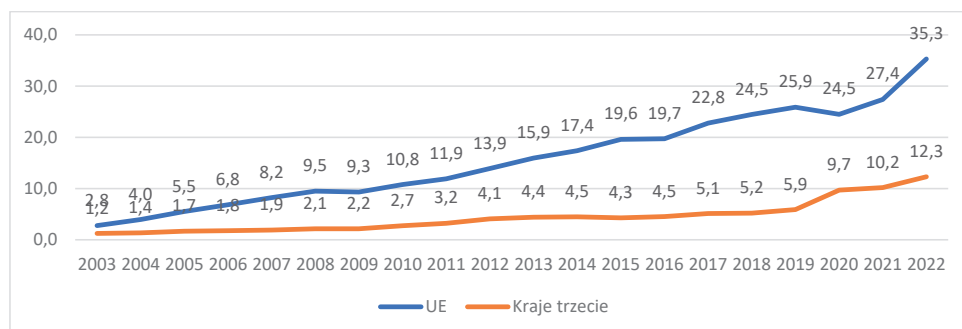
Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat, *International Trade in Goods*, 2023, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=International_trade_in_goods (dostęp: 21.09.2023); Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Polski handel zagraniczny artykułami rolno-spożywczymi w 2022 r. Dane wstępne*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/polski-handel-zagraniczny-artykulami-rolno-spozywczymi-w-2022-r> (dostęp: 21.09.2023).

Rysunek 8. Import produktów rolno-spożywczych do Polski z pozostałych krajów UE i z krajów trzecich w latach 2003–2022 (mld EUR)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat, *International Trade in Goods*, 2023, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=International_trade_in_goods (dostęp: 21.09.2023); Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Polski handel zagraniczny artykułami rolno-spożywczymi w 2022 r. Dane wstępne*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/polski-handel-zagraniczny-artykulami-rolno-spozywczymi-w-2022-r> (dostęp: 21.09.2023).

Rysunek 9. Eksport produktów rolno-spożywczych z Polski do pozostałych krajów UE i do krajów trzecich w latach 2003–2022 (mld EUR)

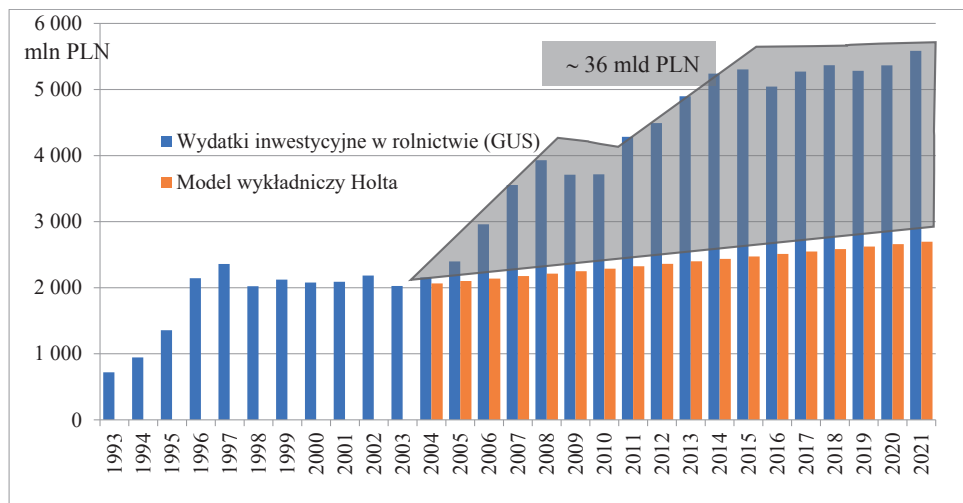


Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat, *International Trade in Goods*, 2023, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=International_trade_in_goods (dostęp: 21.09.2023); Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Polski handel zagraniczny artykułami rolno-spożywczymi w 2022 r. Dane wstępne*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/polski-handel-zagraniczny-artykulami-rolno-spozywczymi-w-2022-r> (dostęp: 21.09.2023).

6. Inwestycje w rolnictwie

Jak już wskazano, środki WPR odpowiadają nie tylko za wzrost dochodów rolniczych, lecz także za rozwój rolnictwa. Rozwój można m.in. mierzyć poziomem nakładów inwestycyjnych, za którymi kryją się innowacje (nowe technologie produkcji). **Akcesja do UE i środki WPR spowodowały skokowy przyrost nakładów inwestycyjnych w rolnictwie.** Na rysunku 10 przedstawiono rzeczywisty poziom nakładów inwestycyjnych w rolnictwie polskim w długim okresie oraz symulowany poziom tych inwestycji w okresie poakcesyjnym w sytuacji braku środków WPR, oszacowany przy wykorzystaniu modelu wykładniczego Holta. Symulacja ta pozwala oszacować efekt netto przyrostu inwestycji na skutek akcesji. Wynosi on 36 mld PLN dodatkowych nakładów inwestycyjnych, przy łącznych nakładach inwestycyjnych w tym okresie na poziomie około 78,6 mld PLN, co oznacza prawie podwojenie nakładów inwestycyjnych (inaczej **można szacować, że środki unijne odpowiadają za około 45% inwestycji zrealizowanych w rolnictwie polskim w tym okresie).**

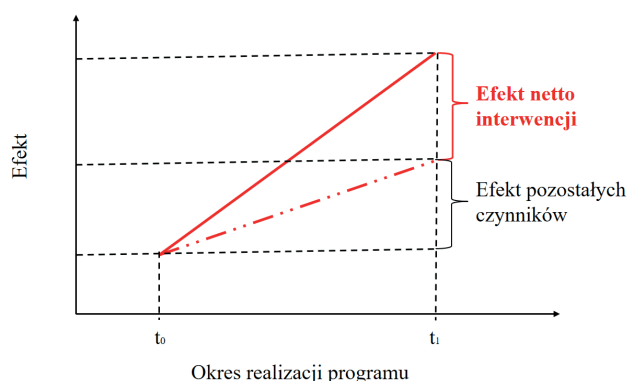
Rysunek 10. Wpływ środków unijnych na rozmiar nakładów inwestycyjnych w rolnictwie polskim



Źródło: W. Czubak, *Nakłady inwestycyjne w rolnictwie polskim w kontekście wdrażania Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej*, w: *Problemy rozwoju rolnictwa i gospodarki żywnościowej w pierwszej dekadzie członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, A. Czyżewski, B. Klepacki (red.), PTE, Warszawa 2015, s. 199–206.

Rolę środków unijnych w rozwoju rolnictwa potwierdzają także badania K.P. Pawłowskiego²¹, które dotyczyły rezultatów inwestycji przeprowadzonych w gospodarstwach rolnych, z uwzględnieniem wsparcia w ramach działań proinwestycyjnych WPR w okresie 2004–2018 na podstawie danych rachunkowych gospodarstw rolnych z bazy Farm Accountancy Data Network (FADN)²². Gospodarstwa zostały dobrane w pary w taki sposób, aby były możliwie najbardziej zbliżone pod względem wybranych zmiennych. Dzięki temu możliwa była obserwacja sytuacji zasobowej, produkcyjnej i ekonomicznej dwóch wyjściowo (w czasie t_0) identycznych (bliźniaczych) gospodarstw, z których jedno skorzystało z proinwestycyjnych mechanizmów wsparcia WPR w następnych latach (beneficjenci), a drugie z takich mechanizmów nie skorzystało (grupa kontrolna)²³. Zbadano zatem efekt netto wsparcia proinwestycyjnego, porównując dwie grupy, tj. beneficjentów i kontrolną, a uzyskane wyniki pozwoliły na ocenę efektu wsparcia środkami unijnymi (zob. rysunek 11).

Rysunek 11. Określanie efektu netto interwencji



Źródło: K.P. Pawłowski, *Efekty proinwestycyjnych działań Wspólnej Polityki Rolnej w rozwoju gospodarstw rolnych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Wydział Ekonomiczny, Poznań 2021 (rozprawa doktorska, maszynopis).

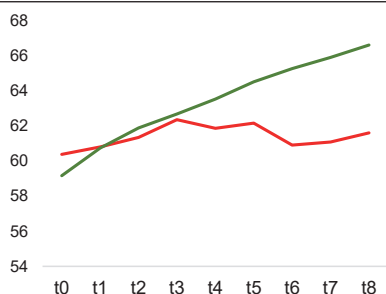
²¹ Zob. K.P. Pawłowski, *Efekty proinwestycyjnych działań Wspólnej Polityki Rolnej w rozwoju gospodarstw rolnych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Wydział Ekonomiczny, Poznań 2021 (rozprawa doktorska, maszynopis).

²² To unijny system zbierania danych rachunkowych z gospodarstw rolnych.

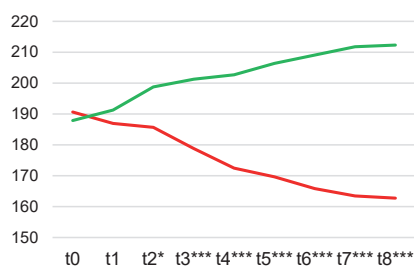
²³ W przywołanych badaniach skorzystano z kontrfaktycznej metody *Propensity Score Matching* (PSM). Jest ona w naukach społecznych wykorzystywana jako alternatywa dla badań eksperymentalnych, które często nie mają zastosowania. W tym przypadku metoda PSM pozwoliła na zbadanie efektu netto interwencji, porównując dwie grupy, tj. beneficjentów i kontrolną, które posiadają zbliżone charakterystyki określone na podstawie wybranych zmiennych.

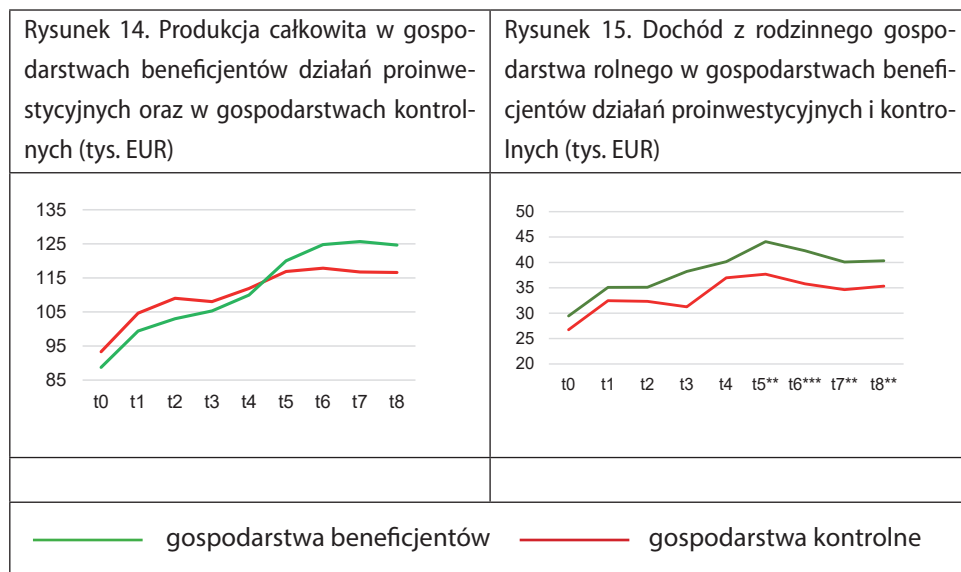
Uzyskane wyniki w przywołanych badaniach jednoznacznie wskazują, że gospodarstwa beneficjentów wsparcia proinwestycyjnymi środkami WPR – mimo nieco słabszej pozycji wyjściowej (w okresie t_0) w zakresie zasobów ziemi i kapitału – po skorzystaniu z interwencji rozwijały się wyraźnie szybciej. Zwiększyły one obszar posiadanych użytków rolnych, podczas gdy w gospodarstwach z grupy kontrolnej miała miejsce stagnacja w tym zakresie (zob. rysunek 12). Jeszcze większe dysproporcje można zaobserwować w przypadku wyposażenia w kapitał (zob. rysunek 13). W gospodarstwach beneficjentów nastąpił zdecydowany przyrost wyposażenia w majątek trwały, natomiast w gospodarstwach, które nie korzystały ze wsparcia proinwestycyjnymi środkami unijnymi, miała miejsce dekapitalizacja posiadanego majątku trwałego. W rezultacie, mimo gorszej pozycji wyjściowej, gospodarstwa beneficjentów zaczęły uzyskiwać wyższe rezultaty produkcyjne (zob. rysunek 14) i zwiększyły swoją przewagę w zakresie uzyskiwanego poziomu dochodów (zob. rysunek 15).

Rysunek 12. Przeciętna wielkość gospodarstwa rolnego beneficjentów działań proinwestycyjnych oraz gospodarstw kontrolnych (ha/gospodarstwo)



Rysunek 13. Zasoby kapitału w gospodarstwach beneficjentów działań proinwestycyjnych oraz gospodarstw kontrolnych (tys. EUR/gospodarstwo)





***, **, * Istotność statystyczna różnicy na poziomie odpowiednio 1%, 5% i 10%; ceny stałe; 2018 r. = 100.

Źródło: K.P. Pawłowski, *Efekty proinwestycyjnych działań Wspólnej Polityki Rolnej w rozwoju gospodarstw rolnych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Wydział Ekonomiczny, Poznań 2021 (rozprawa doktorska, maszynopis); W. Czubak, K.P. Pawłowski, *Sustainable Economic Development of Farms in Central and Eastern European Countries Driven by Pro-investment Mechanisms of the Common Agricultural Policy, "Agriculture" 2020*, vol. 10(4); W. Czubak, K.P. Pawłowski, A. Sadowski, *Outcomes of Farm Investment in Central and Eastern Europe: The Role of Financial Public Support and Investment Scale, "Land Use Policy" 2021*, vol. 108. Obliczenia własne autorów na podstawie niepublikowanych danych EU-FADN – DG-AGRI oraz STATA.

Rozważając sytuację obu grup analizowanych gospodarstw, należy mieć na uwadze, że prezentowana analiza dotyczy tylko wsparcia proinwestycyjnego, natomiast obie grupy korzystały ze wsparcia dochodowego (z dopłat bezpośrednich). W związku z tym, że są to gospodarstwa relatywnie duże (ich obszar kształtuje się w przedziale od 50 do 70 ha UR), także wsparcie dochodowe mogło uczestniczyć w procesach rozwojowych.

7. Dochód rozporządzalny gospodarstw domowych rolników

Gospodarstwa domowe rolników indywidualnych, w których ponad połowę dochodów stanowiły dochody z gospodarstwa rolnego, według danych Powiatowego Spisu Rolnego z 2020 r. stanowią populację liczącą 397,5 tys., czyli 30,5% wszystkich gospodarstw indywidualnych w kraju. Podobnie – na podsta-

wie kryterium wyłącznego lub głównego (przeważającego) źródła utrzymania – są ustalane przez Główny Urząd Statystyczny grupy gospodarstw domowych reprezentujące podstawowe grupy społeczno-ekonomiczne ludności. W przypadku gospodarstw domowych rolników jest to dochód z użytkowanego przez rolnika gospodarstwa indywidualnego. Gospodarstwa domowe rolników uzyskały w 2022 r. dochód rozporządzalny w wysokości 2251,26 PLN na osobę miesięcznie (zob. tabela 9).

Tabela 9. Przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na jedną osobę w gospodarstwach domowych według grup społeczno-ekonomicznych w 2022 r.

Dochody	Gospodarstwa domowe				
	ogółem	w tym			
		pracowników	rolników	pracujących na własny rachunek	emerytów i rencistów
	w PLN na osobę				
Dochód rozporządzalny	2249,79	2251,26	2328,11	2539,89	2238,62
w tym:	w odsetkach dochodu rozporządzalnego				
dochód z pracy najemnej	53,9	80,8	10,5	17,8	8,6
dochód z gospodarstwa indywidualnego w rolnictwie	3,6	–	69,5	–	–
dochód z pracy na własny rachunek	9,6	1,8	1,1	68,1	1,0
dochód ze świadczeń z ubezpieczeń społecznych i świadczeń pozostałych	30,8	15,5	17,8	12,9	88,2
pozostały dochód	1,8	1,6	1,1	1,0	1,9

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, *Sytuacja gospodarstw domowych w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych*, Warszawa 2022.

Dochód rozporządzalny pochodził prawie w 70% z dochodu uzyskanego z prowadzonego gospodarstwa rolnego. Drugie źródło dochodów w gospodarstwach rolników stanowiły ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia (udział w całości dochodów 17,8%) i była to wielkość tylko nieznacznie wyższa niż w gospodarstwach domowych pracowników (15,5%). Trzecim istotnym źródłem dochodów gospodarstw domowych rolników była praca najemna (10,5% całości dochodu). Generalnie jednak dochody gospodarstw domowych rolników w ramach badań budżetów gospodarstw domowych zależą od dochodów

uzyskiwanych z działalności rolniczej. **Dochód rozporządzalny gospodarstw domowych rolników w 2022 r. był wyższy niż wszystkich gospodarstw domowych w kraju o 3%.** W tej samej wysokości przewyższał dochody gospodarstw domowych pracowników, a także o 4% dochody gospodarstw emerytów i rencistów. Ustępował tylko dochodom pracujących na własny rachunek (o 8%; zob. tabela 10). Podobnie korzystna sytuacja dla gospodarstw domowych rolników miała miejsce w 2017 r. Na tak pozytywne ukształtowanie się dochodów rolników w tych latach największy wpływ wywarły korzystne relacje cenowe dla rolnictwa. **Należy przy tym podkreślić, że sytuacja dochodowa rolników ulega systematycznej poprawie względem gospodarstw domowych pozostałych grup społeczno-ekonomicznych.** W ostatnich kilku latach dochody gospodarstw domowych rolników zawsze stanowiły ponad 90% dochodów ogółu gospodarstw domowych.

Tabela 10. Dochody rozporzeczalne na jedną osobę w gospodarstwach domowych według grup społeczno-ekonomicznych w latach 2010–2022

Lata	Ogółem	Rolnicy	Ogółem	Pracownicy	Pracujący na własny rachunek	Emeryci i renciści
	dochody realne (2010 r. = 100)		dochody rolników w relacji do pozostałych grup gospodarstw (%)			
2010	100	100	86	85	70	87
2011	101	103	80	79	66	80
2012	102	103	85	85	71	84
2013	103	106	89	89	73	87
2014	106	108	78	78	64	76
2015	110	111	75	75	60	73
2016	117	124	78	77	64	77
2017	120	134	101	102	84	102
2018	124	134	93	93	78	94
2019	131	140	92	91	77	92
2020	135	153	97	96	83	98
2021	138	157	97	98	81	98
2022	134	154	103	103	92	104

Źródło: B. Chmielewska, J.S. Zegar, *Z czego żyje wieś? Źródła dochodów ludności wiejskiej, ich ewolucja i zróżnicowanie*, w: *Polska wieś 2022. Raport o stanie wsi*, J. Wilkin, A. Hałasiewicz

(red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2022; Główny Urząd Statystyczny, *Sytuacja gospodarstw domowych w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych*, Warszawa (odpowiednie roczniki). Obliczenia własne.

Relatywnie dobra sytuacja dochodowa gospodarstw domowych rolników znajduje odzwierciedlenie w wyposażeniu tych gospodarstw w przedmioty trwałego użytkowania (zob. tabela 11). Wyposażenie to jest lepsze niż gospodarstw ogółem oraz na ogół zbliżone lub lepsze niż gospodarstw pracowników.

Tabela 11. Wyposażenie w niektóre przedmioty trwałego użytkowania gospodarstw domowych według grup społeczno-ekonomicznych w 2022 r.

Przedmioty trwałe- go użytkowania	Gospodarstwa domowe						
	ogó- łem	w tym					
		pracow- ników	rolni- ków	pracujących na własny rachunek	emerytów i rencistów		
					razem	eme- rytów	renci- stów
	% gospodarstw domowych						
Odbiornik plazmo- wy lub ciekłokrysta- liczny	92,8	91,7	97,0	90,7	95,4	95,4	95,2
Komputer osobisty	76,6	89,6	87,3	95,9	47,7	48,8	37,4
Urządzenie z dostę- pem do internetu	87,9	97,0	94,3	98,1	68,5	69,2	61,8
Telefon komórkowy	98,3	99,2	99,1	99,0	96,6	96,7	95,6
w tym smartfon	83,7	93,5	90,9	92,8	63,3	63,8	58,0
Pralka automatycz- na	93,5	93,4	95,4	92,5	94,4	94,6	93,2
Kuchenka mikrofa- lowa	68,0	74,7	81,4	75,6	53,2	53,3	52,2
Zmywarka do naczyń	52,5	61,0	65,6	79,7	29,8	30,9	19,6
Samochód osobowy	72,8	84,1	96,8	93,4	47,2	49,7	24,3

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, *Sytuacja gospodarstw domowych w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych*, Warszawa 2022.

Gospodarstwa domowe rolników użytkują mieszkania, które mają powierzchnię większą niż mieszkania pozostałych grup gospodarstw; również powierzchnia na jedną osobę w gospodarstwie rolników jest wysoka (ustępuje tyl-

ko gospodarstwom emerytów; zob. tabela 12). Podobnie jak w gospodarstwach pracowników kształtuje się przeciętna liczba osób na jeden pokój. Co równie ważne, mieszkania gospodarstw domowych rolników są dobrze wyposażone w urządzenia i instalacje techniczno-sanitarne. Jedynym wyjątkiem jest wyposażenie w gaz z sieci (zob. tabela 13).

Można zatem postawić tezę, że relatywnie coraz lepsza sytuacja dochodowa gospodarstw domowych rolników, kształtowana w znacznej mierze dzięki uczestnictwu rolnictwa i całego sektora rolno-żywnościowego w JRE oraz uzyskiwanemu wsparciu z instrumentów WPR, znajduje odzwierciedlenie w podobnym standardzie życia rodzin rolników względem pozostałych grup gospodarstw domowych. W porównaniu do sytuacji sprzed akcesji jest to duży awans nie tylko materialny, lecz także cywilizacyjny.

Tabela 12. Charakterystyka mieszkań użytkowanych przez gospodarstwa domowe według grup społeczno-ekonomicznych w 2022 r.

Charakterystyka mieszkań	Gospodarstwa domowe						
	ogółem	w tym					
		pracowników	rolników	pracujących na własny rachunek	emerytów i rencistów		
					razem	emerytów	rencistów
	% gospodarstw domowych						
Przeciętna powierzchnia użytkowa zajmowana przez gospodarstwo domowe w m ²	86,2	87,5	140,2	106,4	74,2	74,7	68,8
Przeciętna liczba pokoi użytkowanych przez gospodarstwo domowe	3,3	3,4	4,7	3,9	2,9	2,9	2,7
Przeciętna powierzchnia użytkowa zajmowana przez gospodarstwo domowe na jedną osobę w m ²	29,4	25,8	31,2	30,4	40,5	40,4	41,2
Przeciętna liczba osób na jeden pokój	0,9	1,0	1,0	0,9	0,6	0,6	0,6

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, *Sytuacja gospodarstw domowych w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych*, Warszawa 2022.

Tabela 13. Wyposażenie mieszkań w urządzenia i instalacje techniczno-sanitarne według grup społeczno-ekonomicznych w 2022 r.

Urządzenia i instalacje techniczno-sanitarne	Gospodarstwa domowe						
	ogółem	w tym					
		pracowników	rolników	pracujących na własny rachunek	emerytów i rencistów		
					razem	emerytów	rencistów
	% gospodarstw domowych						
Wodociąg	99,9	100,0	99,9	100,0	99,9	99,9	99,8
w tym z sieci	95,3	95,4	88,4	95,3	96,3	96,5	94,4
Ustęp splukiwany	99,1	99,4	99,1	99,9	98,8	98,9	97,9
Łazienka	99,0	99,3	99,3	99,9	98,7	98,8	97,4
Ciepła woda bieżąca	99,4	99,7	99,3	100,0	99,1	99,2	98,6
Gaz	86,0	83,8	90,7	75,7	92,0	91,9	92,7
w tym z sieci	57,3	55,6	11,5	55,9	65,8	67,0	55,4
Centralne ogrzewanie	86,7	87,1	91,9	86,4	86,2	86,4	84,5

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, *Sytuacja gospodarstw domowych w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych*, Warszawa 2022.

W tej sytuacji trochę może dziwić, że mniej gospodarstw domowych rolników ocenia swoją sytuację jako dobrą i raczej dobrą względem gospodarstw ogółem czy gospodarstw pracowników, a ponad połowa ocenia ją jako przeciętną (51,8%; zob. tabela 14). Jest to znacznie więcej niż w gospodarstwach pracowników (39,7%). Pozytywne natomiast jest to, że tylko niewielka grupa (podobna jak w gospodarstwach pracowników) ocenia swoją sytuację jako raczej złą (3%) i złą (0,4%).

Tabela 14. Subiektywna ocena sytuacji materialnej gospodarstw domowych według grup społeczno-ekonomicznych w 2022 r.

Ocena sytuacji materialnej	Gospodarstwa domowe						
	ogółem	w tym					
		pracow- ników	rolni- ków	pracujących na własny rachunek	emerytów i rencistów		
					razem	emery- tów	renci- stów
	% gospodarstw domowych						
Dobra	23,7	27,5	18,7	37,3	15,6	16,4	8,5
Raczej dobra	26,2	29,2	26,1	32,6	20,9	21,8	12,7
Przeciętna	44,2	39,7	51,8	28,8	54,3	53,9	57,5
Raczej zła	4,7	3,0	3,0	1,0	7,6	6,5	17,2
Zła	1,2	0,6	0,4	0,3	1,6	1,4	4,1

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, *Sytuacja gospodarstw domowych w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych*, Warszawa 2022.

8. Opinie rolników dotyczące członkostwa w Unii Europejskiej

Wraz akcesją Polski do UE formułowane były rozmaite oczekiwania, ale też – co warto przypomnieć – rozliczne obawy. Dotyczyły one całego społeczeństwa, jednak ich postrzeganie i natężenie wśród rolników częstokroć odbiegało od tego występującego w całym społeczeństwie, a nawet wśród mieszkańców wsi. Poparcie dla członkostwa Polski w UE w 1999 r. wśród rolników kształtowało się na poziomie 23%, a w 2002 r. wynosiło 38%²⁴. Z badań przeprowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych w 2002 r. wynika, że zdecydowana większość rolników uważała, iż środki pomocowe z UE przeznaczone dla rolnictwa wpłyną na pogłębienie różnic w poziomie zamożności między mieszkańcami wsi (72%), spowodują wzrost napięć i konfliktów na wsi (70%) oraz przyczynią się do wzrostu bezrobocia (52%) i nie przyczynią się do zmniejszenia biedy (55%)²⁵. We-

²⁴ J. Wilkin, *Sami swoi? Polscy rolnicy w UE*, w: *Polska wieś 2006*, J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), FDPA, Warszawa 2006.

²⁵ Zob. Instytut Spraw Publicznych, *Mieszkańcy wsi o integracji europejskiej: opinie, wiedza, poinformowanie. Główne wyniki badań*, Warszawa 2002. Respondenci wskazywali więcej niż jedną odpowiedź.

dług tych samych badań w odpowiedzi na pytanie, jakie uczucia budzą w Panu/ Pani słowa „integracja Polski z Unią Europejską” (przystąpienie Polski do UE), aż 69% respondentów wskazało obawę, natomiast 40% – nadzieję (były to dwa najczęstsze wskazania ankietowanych). Aż 90% rolników obawiało się upadku wielu gospodarstw rolnych, 84% – wykupu ziemi przez cudzoziemców, 83% – wzrostu trudności ze zbytem polskich produktów rolnych, 77% – wzrostu bezrobocia na obszarach wiejskich, a 75% – zubożenia wsi. W odpowiedzi na korzyści, które może przynieść członkostwo w UE, rolnicy wskazali przede wszystkim na dostęp do nowoczesnych technologii (71%) i dobrą przyszłość dla swoich dzieci oraz kontakty ze światem (65%). Natomiast jeśli chodzi o korzyści wynikające wprost z uczestnictwa w JRE i WPR, przeważała niewiara. Nowe rynki zbytu jako korzyść wymieniło 38% badanych, a dotacje dla rolników – 37%. Warto przy tym zauważyć, że w okresie przed przystąpieniem do UE rolnicy podobną korzyść widzieli zarówno w nowych rynkach zbytu, jak i we wsparciu środkami unijnymi. Akceptacja dla członkostwa Polski w UE wśród polskich rolników ulegała szybkim zmianom. W trakcie referendum akcesyjnego w 2003 r. 66% spośród nich poparło akcesję do UE²⁶, a w 2005 r. poziom akceptacji rolników dla członkostwa Polski w UE wynosił już 72%²⁷. **Według badań Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) z 2019 r. poziom poparcia rolników dla członkostwa Polski w UE wynosił 88% wobec 91% wśród wszystkich ankietowanych, czyli był mniejszy tylko o 3 p.p., a rolnicy korzyści z członkostwa Polski w UE upatrywali w ogólnym rozwoju kraju (64% wskazań), stanie gospodarki (85%) i funkcjonowaniu indywidualnych gospodarstw rolnych (71%)²⁸. W badaniach CBOS z 2021 r. poziom akceptacji dla obecności Polski w UE uległ jednak nieznacznemu zmniejszeniu – do 88% wśród wszystkich badanych (czyli o 3 p.p.), a pośród rolników – do 79% (czyli o 8 p.p.)²⁹. W badaniach CBOS z 2023 r. nastąpił dalszy spadek akceptacji wśród rolników dla człon-**

²⁶ Wynik 66% poparcia w referendum akcesyjnym, co oczywiście, oznacza poparcie wśród biorących w nim udział. Według badań CBOS poparcie w 2003 r. dla członkostwa Polski w UE wśród ogółu rolników wynosiło 45%. Zob. B. Fedyszak-Radziejowska, *Sytuacja społeczno-ekonomiczna, postawy i wartości mieszkańców wsi*, w: *Polska wieś 2020. Raport o stanie wsi*, J. Wilkin, A. Hałasiewicz (red.), FDPA, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2020.

²⁷ J. Wilkin, *op.cit.*

²⁸ B. Fedyszak-Radziejowska, *Sytuacja społeczno-ekonomiczna...*, *op.cit.*

²⁹ Eadem, *Sytuacja społeczno-zawodowa, postawy i opinie społeczności wiejskich*, w: *Polska wieś 2022. Raport o stanie wsi*, J. Wilkin, A. Hałasiewicz (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2022.

kostwa Polski w UE do 75%, przy czym 14% spośród nich jest przeciwnych członkostwu, a 11% nie ma zdania w tej sprawie³⁰. Jest to spadek dość znaczny, mimo że sytuacja ekonomiczna w rolnictwie w latach 2021 i 2022 była dobra. Wydaje się, że na opinię rolników duży wpływ ma ocena sytuacji bieżącej (z 2023 r.) oraz przypisywanie UE przez niektóre środowiska i media odpowiedzialności za sytuację w kraju i sytuację ekonomiczną w rolnictwie.

Podsumowanie

Akcesja w sektorze rolnym – podobnie jak w całej gospodarce – niesie skutki w dwóch podstawowych obszarach. Pierwszym z nich jest objęcie rolnictwa polskiego mechanizmami WPR, a drugim – uczestnictwo w JRE wraz ze swobodnym przepływem osób, towarów i kapitału. Zespół instrumentów regulacyjnych i strumieni funduszy oddziałujących na sektor rolno-żywnościowy w przypadku rolnictwa polskiego okazał się nader skuteczny. Dostęp do znaczących funduszy z WPR i uczestnictwo w JRE zdynamizowały rozwój sektora rolno-żywnościowego i jego ekspansję sektorową. Środki z WPR kierowane do gospodarstw rolnych odegrały istotną rolę w kreacji podaży. Łącznie gospodarstwa rolne w okresie poakcesyjnym zostały wsparte środkami w wysokości około 350 mld PLN (w cenach bieżących), a z funduszy WPR na cele wsparcia przetwórstwa spożywczego skierowano środki w wysokości prawie 20 mld PLN, natomiast na cele rozwoju wsi przeznaczono ponad 24 mld PLN.

O możliwościach wzrostowych w sektorze rolno-żywnościowym od strony popytowej w dużej mierze zdecydowały procesy zachodzące w handlu zagranicznym produktami rolno-spożywczymi. Za sukcesy polskiego handlu zagranicznego produktami rolno-spożywczymi odpowiada przede wszystkim handel wewnątrzunijny. Do innych krajów UE trafia około trzy czwarte eksportu tej grupy towarowej i głównie na tym rynku jest uzyskiwane wysokie dodatnie saldo obrotów handlowych. Rozwój handlu zagranicznego produktami rolnictwa i przemysłu spożywczego po wstąpieniu Polski do UE można uznać – obok

³⁰ Zob. Centrum Badania Opinii Społecznej, *Opinie o członkostwie w Unii Europejskiej*, Komunikat z badań nr 55/2023, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2023/K_055_23.PDF (dostęp: 11.09.2023). Także największy względem innych grup odsetek rolników uważa, że członkostwo w UE zbyt ogranicza suwerenność i niezależność Polski (72%), a najmniejszy odsetek popiera wycofanie się przez Polskę z części zmian w sądownictwie tak, aby możliwe było uruchomienie wypłat dla Polski z unijnego Funduszu Odbudowy (39%).

wsparcia środkami WPR – za podstawowy czynnik rozwoju sektora rolno-żywnościowego.

Funkcjonowanie rolnictwa w warunkach określanych przez WPR i JRE wywołało szereg pozytywnych skutków dla rolnictwa, konsumentów żywności oraz całej gospodarki, a wśród najważniejszych można wskazać:

- podwojenie w latach 2005–2022 poziomu dochodów realnych w całym sektorze rolnym w Polsce. W tym samym okresie dochody rolników w całej UE wzrosły o 30%. W przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego członka rodziny dochody w polskim rolnictwie wzrosły o 240%, a w rolnictwie UE – średnio o 140%,
- na wzrost dochodów w największym stopniu miały wpływ udzielone dotacje z tytułu WPR (ich udział w dochodzie kształtował się na poziomie blisko 50%) oraz zmniejszenie zatrudnienia w rolnictwie. Niepokoii jednak niewielka rola wzrostu wartości dodanej brutto w przyroście dochodów rolników,
- poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych i struktury użytkowania ziemi. Mimo że ogólne tempo przemian strukturalnych w rolnictwie polskim jest stosunkowo powolne, kierunek przemian powinien sprzyjać poprawie zrównoważonego rozwoju rolnictwa w wymiarze ekonomicznym, społecznym i środowiskowym,
- skokowy przyrost nakładów inwestycyjnych w rolnictwie. Można szacować, że środki UE odpowiadają za około 45% inwestycji zrealizowanych w polskim rolnictwie w okresie poakcesyjnym. Inwestycje są podstawowym warunkiem wdrażania innowacji w rolnictwie i jego nowoczesnego, zrównoważonego rozwoju,
- dochód rozporządzalny gospodarstw domowych rolników (gospodarstw domowych, które ponad 50% dochodów uzyskują z prowadzenia indywidualnego gospodarstwa rolnego) ulegał w okresie po akcesji systematycznej poprawie względem gospodarstw domowych pozostałych grup społeczno-ekonomicznych, a w 2022 r. był wyższy niż wszystkich gospodarstw domowych w kraju o 3%,
- relatywnie dobra sytuacja dochodowa gospodarstw domowych rolników znajduje odzwierciedlenie w sytuacji mieszkaniowej rodzin rolniczych i ich wyposażeniu w przedmioty trwałego użytkowania, które nie odbiega od sytuacji w gospodarstwach domowych pracowników,
- w znacznej mierze dzięki uczestnictwu rolnictwa i całego sektora rolno-żywnościowego w JRE oraz uzyskiwanemu wsparciu z instrumentów WPR

gospodarstwa domowe rolników osiągnęły podobny standard życia względem pozostałych grup gospodarstw domowych. W porównaniu do sytuacji sprzed akcesji jest to duży awans nie tylko materialny, lecz także cywilizacyjny.

Niniejsze opracowanie ma charakter odnoszący się do tylko do jednego sektora i nie aspiruje do ogólnych ocen, w tym dotyczących rozwoju społeczno-gospodarczego kraju i gwarancji jego bezpieczeństwa, które w znakomitym wymiarze niesie członkostwo Polski w UE. Jednak jeden aspekt gwarancji rozwoju i bezpieczeństwa, który zawiera się w bezpieczeństwie żywnościowym, należy szczególnie podkreślić. W warunkach instytucjonalnych zagwarantowanych przez WPR wraz z pełnym włączeniem rolnictwa w JRE rolnictwo polskie, podobnie jak rolnictwo całej UE, w pełni zagwarantowało i dalej gwarantuje bezpieczeństwo żywnościowe (włącznie z bezpieczeństwem żywności), także w trudnym okresie pandemii Covid-19 i wojny w Ukrainie. Ponadto rolnictwo dostarcza rozlicznych dóbr publicznych, jego rozwój cechuje się zmniejszającą się uciążliwością dla środowiska, a na tle rolnictwa światowego cechuje się ono zrównoważonym rozwojem.

Bibliografia

- Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), *Wdrażane programy i działania – dane liczbowe*, <https://www.gov.pl/web/arimr/wdrazane-programy-i-dzialania---dane-liczbowe> (dostęp: 21.06.2019).
- Baer-Nawrocka A., Pocztą W., *Polskie rolnictwo na tle rolnictwa Unii*, w: *Polska wieś 2016. Raport o stanie wsi*, J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016.
- Baer-Nawrocka A., Pocztą W., *Thirty Years of Transformation in Poland as a Basis for Changes in the Socioeconomic Structure of Rural Areas*, w: *Tourism and Socio-Economic Transformation of Rural Areas*, J. Kosmaczewska, W. Pocztą (Eds.), Routledge, Abingdon-on-Thames 2021.
- Beba P., Pocztą W., Kiryluk-Dryjska E., *Ewolucja kierunków wsparcia wsi i rolnictwa w Polsce środkami Wspólnej Polityki Rolnej o charakterze strukturalnym*, „Roczniki Naukowe. Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2016, vol. 18(5).
- Centrum Badania Opinii Społecznej, *Opinie o członkostwie w Unii Europejskiej*, Komunikat z badań nr 55/2023, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2023/K_055_23.PDF (dostęp: 11.09.2023).

- Chmielewska B., Zegar J.S., *Z czego żyje wieś? Źródła dochodów ludności wiejskiej, ich ewolucja i zróżnicowanie*, w: *Polska wieś 2022. Raport o stanie wsi*, J. Wilkin, A. Hałasiewicz (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2022.
- Czubak W., *Nakłady inwestycyjne w rolnictwie polskim w kontekście wdrażania Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej*, w: *Problemy rozwoju rolnictwa i gospodarki żywnościowej w pierwszej dekadzie członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, A. Czyżewski, B. Klepacki (red.), PTE, Warszawa 2015.
- Czubak W., Pawłowski K.P., *Sustainable Economic Development of Farms in Central and Eastern European Countries Driven by Pro-investment Mechanisms of the Common Agricultural Policy*, "Agriculture" 2020, vol. 10(4).
- Czubak W., Pawłowski K.P., Sadowski A., *Outcomes of Farm Investment in Central and Eastern Europe: The Role of Financial Public Support and Investment Scale, "Land Use Policy"* 2021, vol. 108.
- Czubak W., Poczta W., Rowiński J., *Struktury obszarowe i ekonomiczne polskiego rolnictwa oraz innych państw unijnych*, w: *Struktura polskiego rolnictwa na tle Unii Europejskiej*, W. Poczta, J. Rowiński (red.), EFRWP, TEP, CeDeWu, Warszawa 2019.
- Czyżewski A., Kata R., Matuszczak A., *Ważniejsze relacje w wydatkach budżetów rolnych Polski w latach 2015–2022. Studium porównawcze*, „Annals of the Polish Association of Agricultural and Agribusiness Economists” 2022, vol. 24(3).
- Czyżewski A., Kata R., Matuszczak A., *Wpływ wydatków budżetowych na zmiany strukturalne i dochody w rolnictwie w warunkach funkcjonowania w Polsce instrumentów WPR*, „Ekonomista” 2020, nr 6.
- De Grauwe P., *Unia walutowa*, PWE, Warszawa 2011.
- Eurostat, *International Trade in Goods*, 2023, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=International_trade_in_goods (dostęp: 21.09.2023).
- Fedyszak-Radziejowska B., *Sytuacja społeczno-ekonomiczna, postawy i wartości mieszkańców wsi*, w: *Polska wieś 2020. Raport o stanie wsi*, J. Wilkin, A. Hałasiewicz (red.), FDPA, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2020.
- Fedyszak-Radziejowska B., *Sytuacja społeczno-zawodowa, postawy i opinie społeczności wiejskich*, w: *Polska wieś 2022. Raport o stanie wsi*, J. Wilkin, A. Hałasiewicz (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2022.
- Główny Urząd Statystyczny, *Powszechny Spis Rolny 2020*, Warszawa 2021.

- Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik statystyczny RP*, Warszawa (odpowiednie roczniki).
- Główny Urząd Statystyczny, *Sytuacja gospodarstw domowych w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych*, Warszawa (odpowiednie roczniki).
- Instytut Spraw Publicznych, *Mieszkańcy wsi o integracji europejskiej: opinie, wiedza, poinformowanie. Główne wyniki badań*, Warszawa 2002.
- Ministerstwo Finansów, *Transfery finansowe Polska – budżet UE*, <https://www.gov.pl/web/finanse/transfery-polska-ue-unia-europejska> (dostęp: 16.08.2023).
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Polski handel zagraniczny artykułami rolno-spożywczymi w 2022 r. Dane wstępne*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/polski-handel-zagraniczny-artykulami-rolno-spozywczymi-w-2022-r> (dostęp: 21.09.2023).
- Pawlak K., Poczta W., *Międzynarodowy handel rolny. Teorie, konkurencyjność, scenariusze rozwoju*, PWE, Warszawa 2011.
- Pawłowski K.P., *Efekty proinwestycyjnych działań Wspólnej Polityki Rolnej w rozwoju gospodarstw rolnych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Wydział Ekonomiczny, Poznań 2021 (rozprawa doktorska, maszynopis).
- Poczta W., *Największe korzyści z akcesji Polski do UE w sektorze rolno-żywnościowym*, w: *Gdzie naprawdę są konfitury? Najważniejsze gospodarcze korzyści członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, W. Orłowski (red.), Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2021.
- Poczta W., *Skutki potencjalnego polexitu dla sektora rolno-żywnościowego Polski*, w: M.H. Grabowski, J. Neneman, W.M. Orłowski, W. Poczta, *Zagrożenia dla rozwoju Polski wynikające z prowadzonej polityki gospodarczej*, Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Warszawa 2022.
- Polityka Insight Research, *Wpływ Europejskiego Zielonego Ładu na polskie rolnictwo*, Warszawa 2021, https://www.politykainsight.pl/_resource/multimedia/20299055 (dostęp: 11.09.2023).
- Wilkin J., *Sami swoi? Polscy rolnicy w UE*, w: *Polska wieś 2006*, J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), FDPA, Warszawa 2006.

Robert Azembski

Udział Funduszy Europejskich w rozwoju infrastruktury Polski

Wprowadzenie

Od momentu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej (UE) w 2004 r. Polska otrzymuje fundusze unijne na rozwój infrastruktury w kraju, np. długość autostrad wzrosła od tego czasu trzykrotnie, a dróg krajowych – aż trzynastokrotnie¹. Ponadto Polska zabiega o przyznanie funduszy w ramach tzw. Krajowego Planu Odbudowy (KPO) na rozwój kolei, portów lotniczych i morskich oraz sieci energetycznej².

Członkostwo Polski w UE ma wpływ na rozwój gospodarczy kraju poprzez rozwój jego infrastruktury, czemu sprzyjają regulacje unijne (w szczególności te dotyczące jednolitego rynku). Oddziałuje także na handel zagraniczny, transfery z unijnego budżetu, bezpośrednie inwestycje zagraniczne oraz swobodny przepływ kapitału, wiedzy i osób³.

¹ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Jest już dostępna publikacja przedstawiająca projekty zrealizowane z Funduszy Europejskich*, 14.12.2021, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/jest-juz-dostepna-publikacja-przedstawiajaca-projekty-zrealizowane-z-funduszy-europejskich> (dostęp: 11.09.2023). W latach 2004–2021 w Polsce zrealizowano około 270 tys. projektów współfinansowanych z Funduszy Europejskich. Ich łączna wartość przekracza bilion złotych, z czego ponad 650 mld PLN stanowiło dofinansowanie z UE. Zob. TVN24, *Polska w Unii Europejskiej. Historia naszego członkostwa, najważniejsze wydarzenia*, 13.07.2021, <https://tvn24.pl/polska/polska-w-unii-europejskiej-od-kiedy-korzysty-instytucje-ue-5148479> (dostęp: 11.09.2023).

² Wsparciem infrastruktury zostały objęte 42 projekty. Łączna wartość dofinansowania to niemal 4 mld PLN. Zob. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Jest już dostępna publikacja...*, *op.cit.* Zob. także: Wikipedia, *Polska w Unii Europejskiej*, https://pl.wikipedia.org/wiki/Polska_w_Unii_Europejskiej (dostęp: 11.09.2023).

³ Wikipedia, *op.cit.*

W Polsce już zrealizowano bądź znajduje się w trakcie realizacji wiele projektów dotyczących rozwoju infrastruktury⁴.

WAŻNA LICZBA

W latach 2004–2021 w Polsce zrealizowano około 270 tys. projektów współfinansowanych z Funduszy Europejskich. Ich łączna wartość przekracza bilion złotych, z czego ponad 650 mld PLN stanowiło dofinansowanie z UE.

1. Budowa terminali regazyfikacyjnych, portowych i przeładunkowych

Jednym z największych projektów infrastrukturalnych jest Terminal LNG w Świnoujściu – terminal przeładunkowy i regazyfikacyjny skroplonego gazu ziemnego⁵. To jeden z największych projektów infrastrukturalnych, nie tylko ze względu na koszt jego realizacji, lecz także istotne znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego Polski⁶. Terminal LNG w Świnoujściu jest największym obiektem skroplonego gazu ziemnego w Europie Północnej i Środkowo-Wschodniej. Inwestycja o wartości przekraczającej miliard złotych powstaje przy wsparciu funduszy unijnych z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POLiŚ).

W dniu 24 kwietnia 2019 r. Polskie LNG (obecnie GAZ-SYSTEM) podpisało z Instytutem Nafty i Gazu – Państwowym Instytutem Badawczym umowę o dofinansowanie dla projektu pn. „Rozszerzenie funkcjonalności terminalu LNG w Świnoujściu”, pozyskując kwotę 461 mln PLN ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) w ramach POLiŚ 2014–2020.

Zgodnie z przyjętymi założeniami i celami projekt będzie realizował wskaźnik produktu określony w ramach POLiŚ 2014–2020 Osi priorytetowej VII Popra-

⁴ Strategiczne projekty infrastrukturalne mają na celu przede wszystkim utrzymanie wysokiego tempa rozwoju Polski. Projekty na wielką skalę bardzo często determinują rozwój. Zob. ShipHub, *Projekty rozwoju infrastruktury w Polsce*, 2019, <https://www.shiphub.pl/projekty-rozwoju-infrastruktury-w-polsce> (dostęp: 11.09.2023).

⁵ J. Stokłosa, T. Cisowski, A. Erd, *Terminale przeładunkowe jako elementy infrastruktury sprzyjające rozwojowi łańcuchów transportu intermodalnego*, „Logistyka” 2014, nr 3.

⁶ Rozbudowa Terminalu w Świnoujściu objęta jest dofinansowaniem z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020 Priorytet VII Działanie 7.1 w ramach projektu pn. „Rozszerzenie funkcjonalności Terminalu LNG w Świnoujściu”. Zob. GAZ-SYSTEM, *Program Rozbudowy Terminalu LNG*, <https://www.gaz-system.pl/pl/terminal-lng/program-rozbudowy-terminalu-lng.html> (dostęp: 11.09.2023).

wa bezpieczeństwa energetycznego Działania 7.1 Rozwój inteligentnych systemów magazynowania, przesyłu i dystrybucji energii jako „dodatkowa roczna zdolność Terminalu LNG do odbioru gazu dostarczanego drogą morską”.

Rozbudowa Terminalu LNG im. Prezydenta Lecha Kaczyńskiego w Świnoujściu stanowi element większego planu inwestycyjnego Grupy Kapitałowej GAZ-SYSTEM – tzw. Bramy Północnej, w ramach której polski system gazowy ma zostać przygotowany do odwrócenia kierunku zasilania z relacji wschód–zachód na kierunek północny. Warto w tym miejscu zauważyć, że projekt rozbudowy polskiego terminalu znajduje się na europejskiej liście Projektów Wspólnego Zainteresowania (*Project of Common Interest*). Na tę listę trafiają inwestycje o szczególnym znaczeniu dla wzrostu bezpieczeństwa i stopnia dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego w Europie. Przyczyniają się one również do osiągnięcia unijnych celów w zakresie energii i klimatu.

Rozbudowa Terminalu w Świnoujściu objęta jest dofinansowaniem z POIiŚ 2014–2020, składającego się z:

- Priorytetu VII Działania 7.1 w ramach projektu pn. „Rozszerzenie funkcjonalności Terminalu LNG w Świnoujściu”,
- Programu Rozbudowy Terminalu LNG realizowanego w dwóch etapach: I – Projekt SCV, II – Projekt Zbiornik i Nabrzeże.

Spółka GAZ-SYSTEM podpisała 24 czerwca 2020 r. umowę na wykonanie prac z konsorcjum firm PORR SA i TGE Gas Engineering GmbH. Termin zakończenia inwestycji określony został na koniec 2023 r.

Realizowany program zakłada rozwój dotychczasowych oraz powstanie nowych funkcjonalności Terminalu LNG w Świnoujściu poprzez:

- zwiększenie mocy regazyfikacji i wysyłki gazu do sieci przesyłowej,
- zwiększenie zdolności procesowego składowania LNG poprzez budowę trzeciego zbiornika,
- budowę nowej infrastruktury morskiej, służącej również do załadunku, rozładunku i przeładunku LNG oraz do bunkrowania statków⁷.

Inwestycje w morską energetykę wiatrową

Jednym z projektów realizowanych z unijnym dofinansowaniem jest budowa zdolności przeładunkowej portu morskiego w Świnoujściu do obsługi po-

⁷ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Terminal LNG w gazoporcie w Świnoujściu będzie rozbudowany*, 24.06.2020, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/terminal-lng-w-gazoporcie-w-swinoujsciu-bedzie-rozbudowany> (dostęp: 11.09.2023).

trzeb morskiej energetyki wiatrowej. Całkowity koszt projektu to 77,5 mln EUR, a kwota dofinansowania unijnego wynosi 65,9 mln EUR⁸.

W ramach transeuropejskiej sieci transportowej TEN-T Polska otrzymała wsparcie unijne na budowę terminali portowych. W skład TEN-T wchodzić szlaki drogowe, kolejowe, lotnicze, morskie i rzeczne, stanowiące najważniejsze połączenia z punktu widzenia rozwoju UE, a także „punktowe” elementy infrastruktury w postaci portów morskich, lotniczych i śródlądowych oraz terminali drogowo-kolejowych⁹. Szczegóły i statystyki dotyczące wsparcia unijnego dla budowy terminali portowych w Polsce obrazuje Mapa Dotacji UE¹⁰.

Mapa Dotacji UE prezentuje informacje o wszystkich realizowanych w Polsce i zarządzanych przez Polskę projektach współfinansowanych z Funduszy Europejskich według danych aktualizowanych co miesiąc.

Wsparcie unijne dla budowy terminali przeładunkowych w Polsce realizowane jest w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) na lata 2014–2020. Przykładowo w RPO Województwa Śląskiego na lata 2014–2020 przewidziano wsparcie dla budowy terminali przeładunkowych wraz z infrastrukturą towarzyszącą. Wsparcie unijne wynosiło w tym zakresie do 85% kosztów kwalifikowanych inwestycji, a dla budowy terminali przeładunkowych w Polsce – około 1,5 mld EUR¹¹.

⁸ Gospodarka Morska, *Terminal instalacyjny w Świnoujściu z unijnym dofinansowaniem*, 25.06.2023, <https://www.gospodarkamorska.pl/terminal-instalacyjny-w-swinoujsciu-z-unijnym-dofinansowaniem-71860> (dostęp: 11.09.2023).

⁹ Celem rozwijania sieci TEN-T jest zapewnienie spójności terytorialnej UE oraz usprawnienie swobodnego przepływu osób i towarów. Efektywnie funkcjonujący system transportowy ma się przyczynić do poprawy działania jednolitego rynku wewnętrznego, stymulować wzrost gospodarczy regionu oraz podnosić konkurencyjność. Zob. Ministerstwo Infrastruktury, *Transeuropejska sieć transportowa – TEN-T*, 2018, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/transeuropejska-siec-transportowa-ten-t> (dostęp: 11.09.2023).

¹⁰ Mapa dotacji UE, <https://mapadotacji.gov.pl> (dostęp: 11.09.2023).

¹¹ A. Tubis, T. Aleksandrowicz, Ł. Tolak, M. Zając, *Rozwój polskiej logistyki poprzez inwestycje w terminale przeładunkowe a interes państwa na przykładzie Kędzierzyn-Koźle Terminale*, 2020, http://kkterminale.com/wp-content/uploads/2021/06/Raport-FIBRE_Rozw%C3%B3j-polskiej-logistyki-poprzez-inwestycje-w-terminale-prze%C5%82adunkowe.pdf (dostęp: 11.09.2023). W 2020 r. podjęto prace związane z opracowaniem dokumentu pn. „Kierunki rozwoju transportu intermodalnego w Polsce do 2030 r. z perspektywą do 2040 r.”. Opracowanie i przyjęcie tego dokumentu będzie stanowić realizację celów polityki spójności oraz spełnienie wymagań warunkujących otrzymanie środków unijnych w sektorze transportu w perspektywie finansowej 2021–2027. Zob. uchwała nr 177/2022 Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 2022 r. w sprawie przyjęcia dokumentu „Kierunki rozwoju transportu intermodalnego do 2030 r. z perspektywą do 2040 r.”, RM-06111-66-22; CUPT, *Kierunki rozwoju transportu intermodalnego*, <https://www.cupt.pl>.

Spółka Centralny Port Komunikacyjny przedstawiła nową koncepcję rozwoju – budowę 10 terminali przeładunkowych na tzw. kolejowych szprychach¹².

2. Budowa i modernizacja dróg publicznych wojewódzkich i powiatowych, rond oraz innych ułatwień ruchu drogowego

W dniu 1 kwietnia 2002 r. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) przejęła pieczę nad powstałymi do tego czasu odcinkami dróg szybkiego ruchu. Wówczas w Polsce było około 410 km autostrad i około 110 km dróg ekspresowych; łącznie blisko 520 km dróg szybkiego ruchu. Od tego czasu GDDKiA jako nowy organ administracji rządowej odpowiada za przygotowanie, budowę i przebudowę oraz utrzymanie sieci dróg krajowych.

Od 2002 r. do końca 2021 r. Polska wydała na inwestycje w drogi krajowe ponad 208 mld PLN. Duży udział w realizacji inwestycji drogowych mają środki z funduszy unijnych. Od 2004 r. w ramach dofinansowania Polska otrzymała na ten cel ponad 104 mld PLN¹³.

WAŻNA LICZBA

**Ponad 104 mld zł otrzymała Polska od 2004 r.
z Unii Europejskiej na inwestycje drogowe.**

gov.pl/fundusze-europejskie/projekty-partnerskie/kierunki-rozwoju-transportu-intermodalnego (dostęp: 11.09.2023). Propozycje realizacji kolejowych inwestycji infrastrukturalnych po 2023 r. dotyczą m.in. Kolei Dużych Prędkości, nowych linii kolejowych, inwestycji na sieci TEN-T, budowy strategicznych sieci terminali intermodalnych, modernizacji przejść granicznych, likwidacji luk w elektryfikacji, a także wyposażenia linii w Europejski System Zarządzania Ruchem Kolejowym (ERTMS – European Rail Traffic Management System). Zob. Kurier Kolejowy, *SEIMTS proponuje 10 projektów do realizacji po 2023 r. m.in. KDP, nowe linie i terminale*, 21.07.2017, <https://kurier-kolejowy.pl/aktualnosci/30507/seimts-proponuje-10-projektow-do-realizacji-po-2023-r--m-in--kdp--nowe-linie-i-terminale.html> (dostęp: 11.09.2023).

¹² A. Tubis, T. Aleksandrowicz, Ł. Tolak, M. Zając, *op.cit.* Zob. także: Główny Urząd Statystyczny, *Transport intermodalny w Polsce w 2020 r.*, 29.09.2021, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5511/14/5/1/transport_intermodalny_w_polsce_w_2020_r..pdf (dostęp: 11.09.2023).

¹³ Obecnie kierowcy mają do dyspozycji 4623,3 km dróg szybkiego ruchu, w tym 1753,6 km autostrad (około 465 km to odcinki koncesyjne) i 2869,7 km dróg ekspresowych. Zob. GDDKiA, *Od 20 lat dbamy o utrzymanie i rozwój infrastruktury drogowej w Polsce*, 1.04.2022, <https://www.gov.pl/web/gddkia/od-20-lat-dbamy-o-utrzymanie-i-rozwoj-infrastruktury-drogowej-w-polsce2> (dostęp: 11.09.2023).

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad jest największym beneficjentem funduszy UE w Polsce – tylko w 2020 r. podpisała kolejnych dziewięć umów o dofinansowanie i tym samym realizuje łącznie 70 projektów z dofinansowaniem unijnym w ramach POIiŚ 2014–2020. Łączna wartość tych inwestycji to ponad 79 mld PLN, w tym koszty kwalifikowalne 44,4 mld PLN oraz wkład UE około 37,7 mld PLN¹⁴.

Wsparcie Unii Europejskiej dla dróg ekspresowych

Kolejne wsparcie z UE zostało przeznaczone dla trzech dróg ekspresowych o łącznej długości blisko 123 km. Centrum Unijnych Projektów Transportowych zawarło z GDDKiA trzy umowy o dofinansowanie projektów ze środków unijnych, a łączna wartość tych inwestycji to 4,35 mld PLN. Unijne dofinansowanie z POIiŚ 2014–2020 wyniosło ponad 2,26 mld PLN. Drogi, które powstaną za unijne pieniądze, to S61 na odcinku Ostrów Mazowiecka–Szczuczyn, S19 na odcinku Lasy Janowskie–Nisko Południe oraz odcinek S7 w województwie świętokrzyskim¹⁵.

W ostatnich latach blisko 2,3 mld PLN z EFRR (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego) trafiło na rozbudowę infrastruktury drogowej we wschodnich województwach Polski – taki jest bilans wszystkich edycji konkursu „Infrastruktura drogowa” w ramach Programu Operacyjnego Polska Wschodnia (POPW). Stolica regionu – Białystok – dzięki funduszom z tego konkursu zrealizowała trzy duże inwestycje, m.in. fragment obwodnicy miasta i „wylotówki” w stronę Warszawy¹⁶.

Drogi ekspresowe, autostrady i obwodnice

Rządowy Program Budowy Dróg Krajowych do 2030 r. (z perspektywą do 2033 r.; RPBDK) został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 13 grudnia 2022 r. Program ten zakłada budowę ponad 2,5 tys. km nowych dróg szybkiego ruchu oraz dokończenie trwających inwestycji, co pozwoli na stworzenie pełnej sieci

¹⁴ GDDKiA, *Skutecznie inwestujemy fundusze na budowę dróg i wykorzystujemy unijne dofinansowanie*, 3.03.2021, <https://www.gov.pl/web/gddkia/skutecznie-inwestujemy-fundusze-na-budowe-drog-i-wykorzystujemy-unijne-dofinansowanie> (dostęp: 11.09.2023); Wprost, *Wiemy, na które nowe ekspresówki pójdą unijne miliardy*, 18.11.2019, <https://auto.wprost.pl/aktualnosci/10270878/drogi-ekspresowe-ktore-otrzymaly-unijne-dotacje.html> (dostęp: 11.09.2023).

¹⁵ Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, *2,3 miliarda złotych z UE na budowę 123 kilometrów nowych dróg*, 15.11.2019, <https://www.gov.pl/web/archiwum-inwestycje-rozwoj/23-miliarda-zlotych-z-ue-na-budowe-123-kilometrow-nowych-drog> (dostęp: 11.09.2023).

¹⁶ Money365.pl, *Fundusze unijne wywołały boom inwestycyjny w Polsce Wschodniej. Duża część wsparcia trafiła na nowe drogi i transport publiczny*, 16.12.2022, <https://money365.pl/fundusze-unijne-wywolaly-boom-inwestycyjny-w-polsce-wschodniej-duza-czesc-wsparcia-trafila-na-nowe-drogi-i-transport-publiczny> (dostęp: 11.09.2023).

Podstawowym źródłem finansowania inwestycji ujętych w RPBDK jest Krajowy Fundusz Drogowy, zasilany m.in. środkami unijnymi¹⁸.

-  obwodnice oddane do ruchu
-  obwodnice w realizacji
-  obwodnice w przetargu
-  obwodnice w przygotowaniu

¹⁸ Celem RPBDK, realizowanego ze wsparciem środków unijnych, jest stworzenie spójnej sieci dróg krajowych, zapewniającej efektywne funkcjonowanie drogowego transportu osobowego i towarowego. Poprawa przepustowości głównych arterii ma zwiększyć dynamikę rozwoju zarówno regionów, jak i całego kraju poprzez łatwiejszy, szybszy i tańszy przepływ towarów i usług. Zob. Ministerstwo Infrastruktury, *Rządowy Program Budowy Dróg Krajowych do 2030 r. (z perspektywą do 2033 r.)*, 2022, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/rzadowy-program-budowy-drog-krajowych-do-2030-r-z-perspektywa-do-2033-r> (dostęp: 11.09.2023); Ministerstwo Infrastruktury, *Rządowy Program Budowy Dróg Krajowych do 2030 r. z akceptacją Rady Ministrów*, 13.12.2022, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/rzadowy-program-budowy-drog-krajowych-do-2030-r-z-akceptacja-rady-ministrow> (dostęp: 11.09.2023).

Obecnie długość wszystkich dróg publicznych w Polsce wynosi 424 563,90 km, z czego 95,4% dróg (405 160,80 km) jest zarządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego: wojewódzkie – 28 924,40 km, powiatowe – 124 572,40 km, gminne – 251 664,00 km¹⁹.

3. Via Baltica i Via Carpatia

Via Baltica

W grudniu 2022 r. uruchomiono 24-kilometrowy odcinek drogi ekspresowej Via Baltica z Suwałk do Budziska na granicy z Litwą. Ponad połowę tej inwestycji sfinansowano z funduszy unijnych. Odcinek ten stanowi część współfinansowanego ze środków unijnych projektu budowy drogi ekspresowej S61 Szczuczyn–Budzisko (granica państwa) o łącznej długości 109,94 km. Wartość dofinansowania z funduszy unijnych dla tego projektu wynosi niemal 380 mln EUR, co stanowi 51,1% z blisko 743 mln EUR całej wartości projektu. Droga S61 stanowi część tzw. Via Baltica – jednej z najważniejszych strategicznie inwestycji drogowych w Polsce, należącej do transeuropejskiej sieci transportowej TEN-T.

Projekt drogi ekspresowej S61 Szczuczyn–Budzisko (granica państwa) obejmuje budowę czterech odcinków²⁰.

Via Carpatia

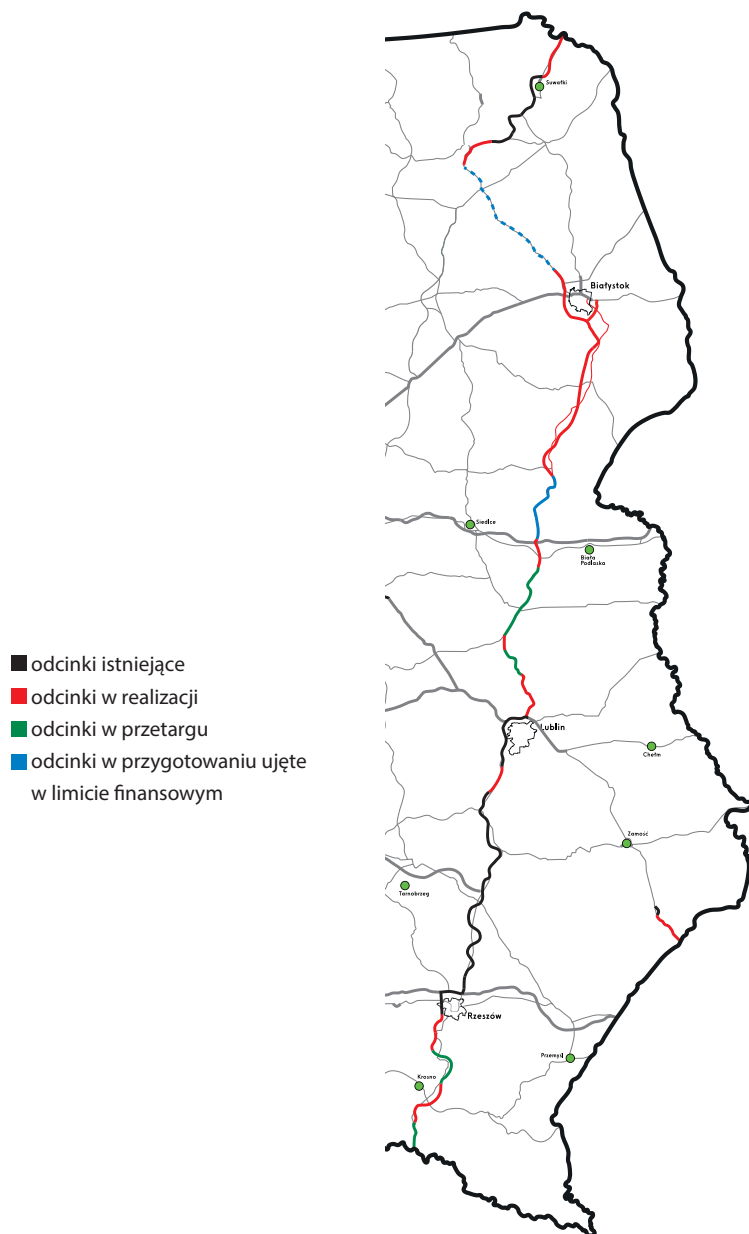
Unia Europejska dofinansowuje również budowę drogi ekspresowej S19, tzw. Via Carpatia. Koszt budowy odcinka S19 Lublin–Rzeszów to ponad 900 mln PLN, z czego 468 mln PLN finansowania pochodzi z UE. Dziesięć lat budowy S19 będzie kosztować 27 mld PLN²¹.

¹⁹ Ministerstwo Infrastruktury, *Rodzaje dróg w Polsce*, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/rodzaje-drog-w-polsce> (dostęp: 11.09.2023).

²⁰ Oprócz budowy nowych fragmentów drogi są to m.in.: przebudowa istniejących dróg, infrastruktura dla pieszych i rowerzystów, budowa obiektów inżynierskich i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, konektory, przejścia awaryjne, kanalizacja, sieć teletechniczna, oświetlenie oraz urządzenia ochrony środowiska. Zob. Komisja Europejska, *Fundusze UE na budowę dróg w Polsce*, 22.12.2022, https://poland.representation.ec.europa.eu/news/fundusze-ue-na-budowe-drog-w-polsce-2022-12-22_pl (dostęp: 11.09.2023).

²¹ Internetowa Gazeta Powiatu Sokolskiego, *Via Carpatia z gwarancją unijnego finansowania*, 19.04.2019, <https://isokolka.eu/podlaskie-2/28705-via-carpatia-z-gwarancja-unijnego-finansowania> (dostęp: 11.09.2023).

Rysunek 2. Mapa szlaku Via Carpatia w Polsce



Źródło: GDDKiA, *Via Carpatia – stan realizacji*, 14.04.2022, <https://www.gov.pl/web/gddkia/via-carpatia---stan-realizacji> (dostęp: 15.09.2023).

Dotychczas w ramach szlaku Via Carpatia w Polsce do użytkowania oddano też obwodnicę Suwałk, obwodnicę Augustowa oraz jednojezdniowe obwodni-

ce Kocka i Woli Skromowskiej, a także Międzyrzecz Podlaskiego w ciągu drogi S19, zachodnią obwodnicę Lublina w ciągu S19, trasę Sokołów Małopolski–Stobierna–Rzeszów Południe w ciągu drogi S19 i A4, odcinek drogi S12/S17 Dąbrowica–Lubartów.

Odcinki drogi S19 zlokalizowane na północ od Lublina (Lublin–Lubartów–Białystok–Knyszyn) oraz droga ekspresowa S16 Ełk–Knyszyn znajdują się na etapie prac przygotowawczych związanych z opracowaniem niezbędnej dokumentacji i uzyskaniem decyzji administracyjnych, w tym decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji tego przedsięwzięcia. Decyzje środowiskowe zostały już uzyskane dla odcinków S19 Knyszyn–Dobrzyniewo–Choroszcz oraz granicy województwa lubelskiego – Lubartów–Lublin; w toku jest uzyskiwanie dalszych pozwoleń.

W Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023 zabezpieczone zostały fundusze na całość realizacji polskiego odcinka trasy Via Carpatia, łącznie z odcinkami najtrudniejszymi geologicznie i ekologicznie. Sukcesywnie budowane są kolejne odcinki, w tym przy granicy z Litwą oraz w województwach lubelskim i podkarpackim. Intensywnie przygotowywana jest też realizacja pozostałych odcinków.

4. Modernizacja linii kolejowych oraz dworców kolejowych i innej infrastruktury kolejowej

Zgodnie z informacjami zawartymi w dokumencie „Zamierzenia inwestycyjne na lata 2021–2030 z perspektywą do 2040 r.” PKP Polskie Linie Kolejowe SA (PKP PLK) planują inwestycje w modernizację, rozbudowę i rewitalizację sieci linii kolejowych. Dokument określa projekty, których realizacja pozwoli na osiągnięcie zamiarów państwa w zakresie poprawy jakości i dostępu do infrastruktury kolejowej²².

W perspektywie finansowej UE na lata 2014–2020 przewidziano nakłady na rozwój kolei w wysokości 10,2 mld EUR. Przeznaczenie tak znacznych

²² PKP Polskie Linie Kolejowe SA, *Zamierzenia inwestycyjne na lata 2021–2030 z perspektywą do 2040 r.*, 2021, https://www.plk-sa.pl/files/public/user_upload/pdf/Zamierzenia_inwestycyjne/2021-06-30_-_ZAMIERZENIA_INWESTYCYJNE.pdf (dostęp: 11.09.2023). Na realizację projektów przewidziano kwotę 66,4 mld PLN. Program obejmuje wszystkie zadania planowane do sfinansowania z POIiŚ 2014–2020, Instrumentu „Łącząc Europę”, POPW 2014–2020 oraz RPO, a także z budżetu krajowego. Zob. Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, *Zmieniamy polską kolej*, 2017, https://www.cupt.gov.pl/wp-content/uploads/2022/02/zmieniamy_polska_kolej_734.pdf (dostęp: 11.09.2023).

środków na inwestycje kolejowe związane jest z priorytetami Komisji Europejskiej określonymi w Białej Księdze, tj. z przechodzeniem na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach i wzmacnianiem roli kolei w rozwoju zrównoważonego transportu.

Inwestycje kolejowe realizowane w latach 2014–2023 mogą uzyskać dofinansowanie ze środków europejskich w ramach następujących programów operacyjnych i instrumentów unijnych:

- POLiŚ 2014–2020,
- Instrumentu „Łącząc Europę”,
- POPW 2014–2020,
- 16 RPO.

Podstawowym dokumentem określającym program rozwoju infrastruktury kolejowej w Polsce jest przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 15 września 2015 r. (pierwsza wersja) Krajowy Program Kolejowy (KPK). Jest to program wieloletni, obejmujący inwestycje na liniach kolejowych, które dofinansowane są przez ministra właściwego do spraw transportu. Dokument ten realizuje strategię przyjętą przez Radę Ministrów, w tym Strategię Rozwoju Kraju 2020 oraz Strategię Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.).

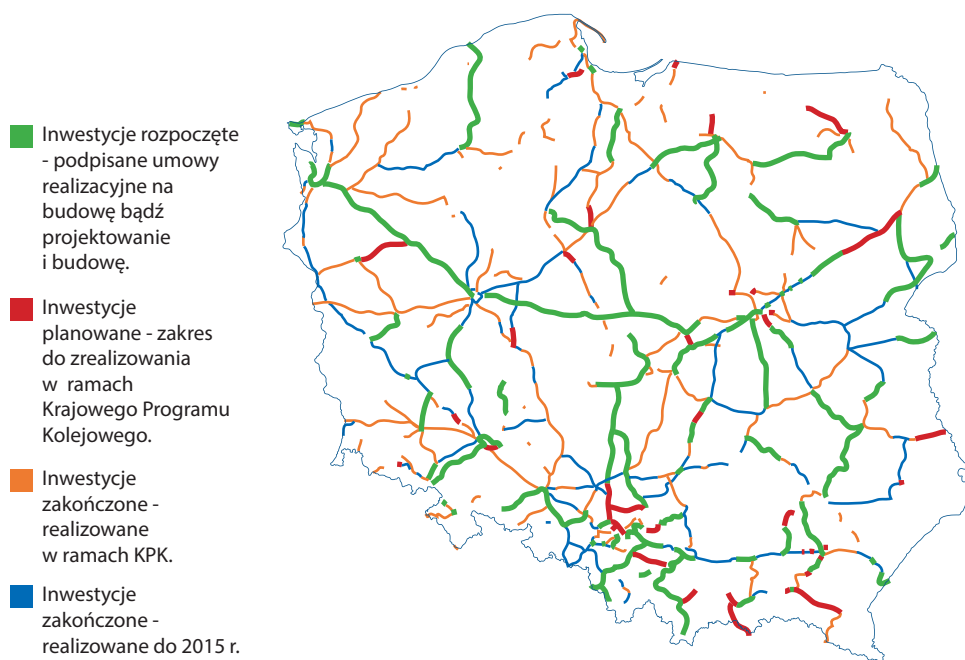
Krajowy Program Kolejowy obowiązuje do 2023 r., czyli do momentu, w którym kończy się możliwość dofinansowania projektów w ramach perspektywy finansowej UE na lata 2014–2020. Dokument określa wielkość i źródła finansowania (w tym środki z UE oraz środki krajowe), a także stanowi podstawę dla zapewnienia finansowania inwestycji zgodnie z ustawą o finansach publicznych (zob. tabela 1).

Tabela 1. Wartość projektów w Krajowym Programie Kolejowym

Wartość projektów w Krajowym Programie Kolejowym (w podziale na kategorie)
116 projektów Funduszu Spójności (60 z perspektywy 2007–2013): 49,3 mld PLN
9 projektów POPW: 2,19 mld PLN
63 projekty RPO (11 z perspektywy 2007–2013): 4,8 mln PLN
33 projekty krajowe (z budżetu państwa i Funduszu Kolejowego): 10,05 mld PLN

Źródło: Krajowy Program Kolejowy do 2030 r. (z perspektywą do 2032 r.).

Rysunek 3. Inwestycje w infrastrukturę kolejową



Źródło: „Kolejnictwo Polskie” 2020 (grudzień).

Na wsparcie projektów dotyczących budowy, modernizacji i rewitalizacji linii kolejowych, przebudowy dworców kolejowych, zakupu i/lub modernizacji taboru kolejowego z unijnego budżetu w ramach Funduszu Spójności przeznaczono kwotę ponad 5 mld EUR, w tym prawie 4,5 mld EUR na linie kolejowe, ponad 0,4 mld EUR na tabor i 0,15 mld EUR na dworce kolejowe.

Spółka PKP PLK realizuje swoje inwestycje w ramach KPK. Jest to plan zakrojony na łącznie 220 projektów o wartości ponad 66 mld PLN, w ramach którego zmodernizowanych zostanie m.in. 9 tys. km torów. Jak podaje spółka PKP PLK, plan realizacji KPK osiągnął 60% wykonania²³.

W ramach POLiŚ zawarto 75 umów o dofinansowanie inwestycji kolejowych o łącznej wartości ponad 36,2 mld PLN, z czego dofinansowanie z UE

²³ PKP PLK, *Linie kolejowe w Polsce z planem na 220 projektów. TOP 10 największych kontraktów kolejowych*, 27.02.2019, <https://www.muratorplus.pl/inwestycje/inwestycje-publiczne/modernizacja-i-budowa-polaczen-pkp-top-10-najwiekszych-kontraktow-kolejowych-2017-aa-Q1ua-fA3b-vxgK.html> (dostęp: 11.09.2023).

to 19,6 mld PLN. Za te pieniądze modernizowane są linie kolejowe, dworce, przystanki oraz wiadukty i mosty kolejowe²⁴.

Jeśli chodzi o rok 2023, to spółka PKP PLK już w 2018 r. zamierzała zrealizować inwestycje o wartości 10 mld PLN, korzystając ze środków UE i środków budżetu państwa. Od 2019 r. – w ramach realizacji KPK o wartości blisko 70 mld PLN – do 2023 r. PKP PLK planują objąć pracami 10 tys. km torów, z czego 8,5 tys. km zostanie dostosowane do wyższych prędkości.

Obecnie w przypadku linii kolejowych w Polsce zrealizowano projekty za ok. 10 mld PLN, a projekty w realizacji szacuje się na 32 mld PLN. Spółka PKP PLK na koniec 2018 r. miała ponad trzykrotnie więcej podpisanych umów na dofinansowanie inwestycji ze środków unijnych w ramach perspektywy finansowej 2014–2020 niż w poprzedniej edycji alokacji środków na linie kolejowe z UE.

5. Modernizacja sieci telekomunikacyjnej

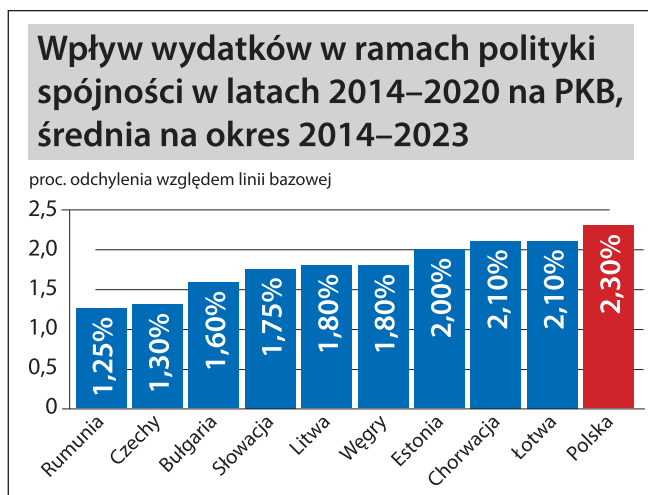
Od momentu wejścia Polski do UE modernizacja sieci telekomunikacyjnej w Polsce była wspierana przez środki unijne. Obecnie realizowane jest to w ramach programu Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021–2027. Jego celem jest wsparcie transformacji cyfrowej kraju poprzez realizację przedsięwzięć, które zapewnią:

- szeroki dostęp do ultraszybkiego Internetu,
- efektywne i przyjazne użytkownikom zaawansowane e-usługi publiczne,
- skuteczne działanie krajowego systemu cyberbezpieczeństwa,
- dostęp do danych o znaczącym potencjale do dalszego ich wykorzystywania, stanowiących wsparcie rozwoju umiejętności cyfrowych oraz pozwalających rozwinąć współpracę międzysektorową na rzecz cyfrowych rozwiązań problemów społeczno-gospodarczych²⁵.

²⁴ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Inwestujemy w polską kolej*, 15.10.2021, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/inwestujemy-w-polska-kolej#:~:text=W%20ramach%20Programu%20Infrastruktura%20i%20C5%9Arodowisko%20zawarto%2075,kolejowe%2C%20dworce%2C%20przystanki%20oraz%20wiadukty%20i%20mosty%20kolejowe> (dostęp: 11.09.2023).

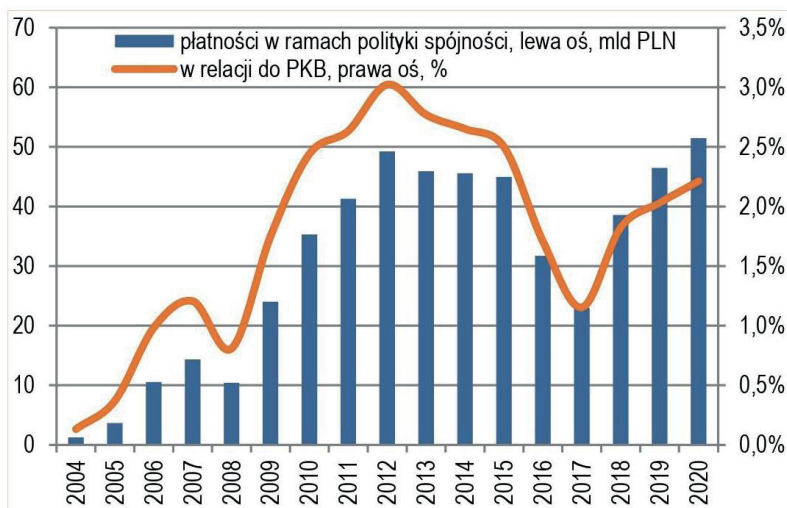
²⁵ Grupą docelową cyfryzacji są obywatele, podmioty odpowiedzialne za funkcjonowanie miejsc stanowiących główną siłę napędową rozwoju społeczno-gospodarczego (np. szkoły i placówki oświatowe), podmioty lecznicze, węzły transportowe, miejsca świadczenia usług publicznych, instytucje kultury i przedsiębiorcy. Zob. Polska Cyfrowa, *Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021–2027. Projekt programu do konsultacji społecznych 20.04.–25.05.2021 r.*, <https://www.polskacyfrowa.gov.pl/media/100367/FERC.pdf> (dostęp: 11.09.2023); S. Ananicz, P. Buras, A. Smoleńska, *Nowy rozdział. Transformacja Unii Europejskiej a Polska*, 2021, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/04/Nowy-rozdzial_Transformacja-UE-a-Polska.pdf (dostęp: 11.09.2023).

Rysunek 4. Wpływ unijnych funduszy spójności na PKB Polski (średnia na okres 2012–2023)



Źródło: Komisja Europejska, *Szósty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, promowanie rozwoju i dobrego rządzenia w regionach UE i miastach*, Urząd Publikacji UE, Luksemburg 2014.

Rysunek 5. Wsparcie w ramach polityki spójności (środki unijne) w Polsce w latach 2004–2020



Źródło: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy Polski i regionów w latach 2004–2020*, Warszawa 2022, <https://www.gov.pl/attachment/ad026f61-2cad-45d9-b422-0b1b726c5455> (dostęp: 15.09.2023), s. 6.

6. Budowa Polski Cyfrowej – programy unijne

Program Operacyjny Polska Cyfrowa (POPC) to projekt, który ma na celu rozbudowę sieci dostępowej szerokopasmowego Internetu na obszary, w których do tej pory nie było takich możliwości. Jego celem jest zapobieganie cyfrowemu wykluczeniu w czasach postępującej digitalizacji²⁶.

Rozbudowa sieci dostępowej z różnych przyczyn może podlegać pewnym ograniczeniom. Nie każda miejscowość spełnia bowiem odpowiednie warunki, by takie połączenie utworzyć. Problemów może dostarczać także brak odpowiedniej infrastruktury, specyficzne ukształtowanie terenu lub zbyt wysokie koszty wykonania sieci na danym obszarze – dla operatorów detalicznych docieranie z usługami do trudno dostępnych lokalizacji może być po prostu nieopłacalne. Projekt POPC ma zniwelować te różnice. Operatorzy, wybrani w ramach przetargów, uzyskali dodatkowe środki na rozbudowę sieci internetowej. Dzięki temu możliwe stały się inwestycje na obszarach, które do tej pory nie zyskały biznesowego zainteresowania dostawców detalicznych.

Program Operacyjny Polska Cyfrowa

Dofinansowanie unijne z POPC kierowane jest przede wszystkim na projekty inwestycyjne poszerzające dostęp do sieci szerokopasmowych. Jednocześnie kontynuowane jest wdrażanie systemów stwarzających możliwość załatwiania wielu spraw urzędowych, związanych z edukacją czy usługami zdrowotnymi online. Aby w pełni wykorzystać potencjał nowych internetowych rozwiązań, finansowane są też działania pomagające odnaleźć się w wirtualnej rzeczywistości osobom, które mogą mieć z tym problemy, np. w wieku 50+ lub z niepełnosprawnością. Specjalne wsparcie jest skierowane również na wzmocnienie i wykorzystanie potencjału młodych, kreatywnych programistów.

W ramach unijnej tzw. I osi priorytetowej POPC „Powszechny dostęp do szybkiego Internetu” wspierane będą działania umożliwiające jak najszerzy dostęp do sieci szerokopasmowych przy jak najwyższych parametrach technicznych na obszarach, gdzie stwierdzono luki rynkowe lub istotne nierówności w zakresie dostępu do sieci NGA (*Next-generation access*). Tworzona infrastruktura powinna umożliwić osiągnięcie parametrów opartych przede wszystkim

²⁶ NEXERA, *Światłowód w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa – co warto wiedzieć?*, 11.06.2022, <https://www.nexera.pl/pl/articles/swiatlowod-w-ramach-programu-operacyjnego-polska-cyfrowa-co-warto-wiedziec-122096758> (dostęp: 11.09.2023).

na szybkości łączy 30 Mb/s. Jednocześnie promowane będą rozwiązania umożliwiające w przyszłości dalsze podnoszenie parametrów przy relatywnie niskim poziomie dodatkowych nakładów. Docelowo infrastruktura powinna umożliwić osiągnięcie parametrów min. 100 Mb/s.

Beneficjentami wsparcia unijnego w ramach tzw. I osi POPC mogą być przedsiębiorcy telekomunikacyjni, jednostki samorządu terytorialnego lub ich związki i stowarzyszenia (w uzasadnionych przypadkach, tj. w sytuacji, gdy przedsiębiorcy telekomunikacyjni nie będą zainteresowani realizacją inwestycji na danym obszarze).

Wybór projektów do dofinansowania jest prowadzony w trybie konkursowym. Harmonogram naborów został udostępniony na stronie internetowej Centrum Projektów Polska Cyfrowa. Kwota alokacji dla I osi POPC wynosi 1 020 222 652 EUR. Jak szacują eksperci, do 2023 r. w ramach POPC światłowód i Internet szerokopasmowy dotrą nawet do 2 mln mieszkańców terenów trudno dostępnych.

W ramach POPC do 2024 r. każde gospodarstwo domowe w Polsce będzie miało dostęp do szerokopasmowego Internetu, z możliwością modernizacji do prędkości dostępnej w GB/s. Wyeliminowane zostaną również ostatnie białe plamy zasięgu telefonii komórkowej²⁷.

Uczestnicy projektu POPC w ramach dofinansowania muszą spełnić określone warunki. Jednym z nich jest dostarczenie usługi szybkiego Internetu na wyznaczonych obszarach²⁸. Są to tzw. białe adresy, czyli miejsca, w których szybkie łącze powstaje w pierwszej kolejności. Ich baza adresowa powstaje z inicjatywy Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

Inne programy unijne

Program Operacyjny Polska Cyfrowa nie jest jedynym projektem w ramach Budowy Polski Cyfrowej. To tylko jeden z programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej, którego celem jest wyeliminowanie terytorialnych różnic w dostępie do szybkiego Internetu.

²⁷ W ramach POPC Bank Gospodarstwa Krajowego wspólnie z pośrednikami finansowymi udziela preferencyjnych pożyczek na realizację inwestycji polegających na budowie, rozbudowie lub przebudowie sieci infrastruktury telekomunikacyjnej (głównie Internet szerokopasmowy). Całkowita wartość projektu to 756 432 075,41 PLN, a wartość środków unijnych – 716 686 359,17 PLN. Zob. Bank Gospodarstwa Krajowego, *Program Operacyjny Polska Cyfrowa (POPC)*, <https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/programy/program-operacyjny-polska-cyfrowa-1> (dostęp: 11.09.2023).

²⁸ Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, *CyberPoland 2025*, <https://www.gov.pl/web/polski-lad/cyberpoland-2025> (dostęp: 11.09.2023).

Inne programy w ramach Budowy Polski Cyfrowej to m.in. Krajowy Plan Odbudowy (KPO), Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego, Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy oraz V oś Rozwój cyfrowy JST – REACT EU²⁹.

Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021–2027 to program będący następcą Programu Polska Cyfrowa. Jego budżet wynosi 2 mld EUR.

Nadal trwa realizacja programu Polska Cyfrowa 2014–2020, który wspiera cyfrowy rozwój Polski. Jego wartość to 9,7 mld PLN.

7. Rozwój portów lotniczych

Zgodnie z aktualnymi prognozami Urzędu Lotnictwa Cywilnego do 2025 r. polskie lotniska mogłyby obsłużyć ponad 65 mln pasażerów. Wyzwaniem dla lotnisk jest jednak niewystarczająca do wzrostu ruchu lotniczego infrastruktura.

Wpływ katalityczny polskich portów regionalnych szacuje się na około 220 tys. miejsc pracy i 2-procentowy udział w PKB Polski. Funkcjonowanie lotnisk regionalnych ma istotne znaczenie dla zrównoważonego rozwoju całego kraju i poszczególnych regionów. Dlatego tak ważne jest prowadzenie konsekwentnych, prorozwojowych programów inwestycyjnych, dzięki którym zabezpieczona zostanie odpowiednia przepustowość ruchu pasażerskiego.

Aby zarządzający portami lotniczymi mogli ją zapewnić i dzięki temu utrzymać obecną dynamikę wzrostu, potrzebne są szczególne zasady przygotowania i realizowania inwestycji dla lotnisk pożytku publicznego. W kontekście przepustowości istotny jest projekt Centralnego Portu Komunikacyjnego (CPK), który według planów ma zabezpieczyć przepustowość infrastruktury lotniskowej zarówno na Mazowszu, jak i w szerszej skali.

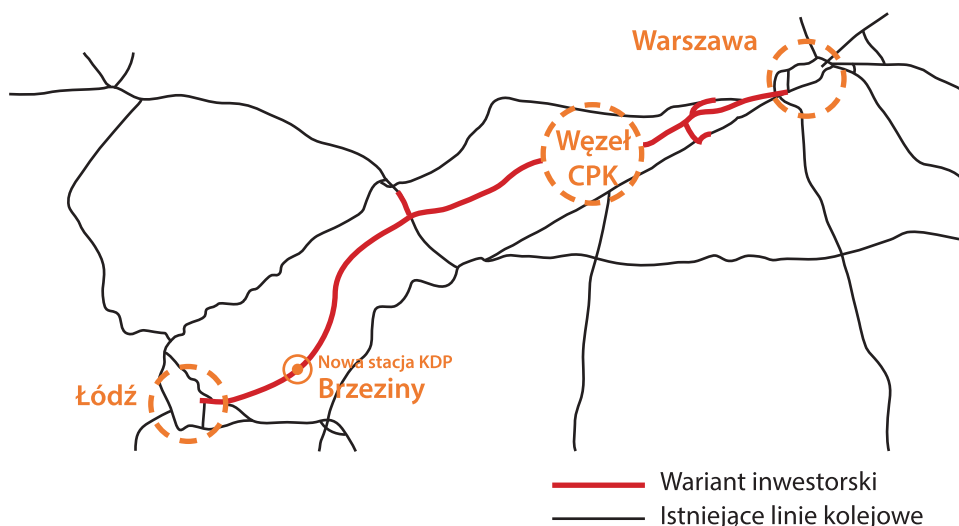
8. Centralny Port Komunikacyjny

Najważniejszą inwestycją infrastrukturalną wydaje się obecnie CPK, którego kluczowym elementem ma być komponent lotniskowy. Według założeń w pierwszym etapie swojego rozwoju będzie w stanie obsłużyć 45 mln pasażerów rocznie, co pozwoli na powrót do dwucyfrowych wzrostów ruchu lotniczego w Polsce. Międzynarodowe Zrzeszenie Przewoźników Powietrznych (International Air Transport Association) i spółka CPK powołały w 2019 r. Komitet Konsulta-

²⁹ Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, *V oś Rozwój cyfrowy JST – REACT EU*, <https://www.gov.pl/web/cppc/v-os-react-eu> (dostęp: 11.09.2023).

cyjny (Airport Consultative Committee). W skład tego podmiotu wchodzi przedstawiciele linii lotniczych, którzy planują korzystać z nowego lotniska³⁰.

Rysunek 6. Dofinansowana przez UE linia kolejowa Warszawa–Łódź (wokół projektu CPK)



Źródło: Centralny Port Komunikacyjny, Prawie 300 mln zł unijnego dofinansowania na linię kolejową CPK między Warszawą i Łodzią, CPK, 26.06.2023, <https://www.cpk.pl/pl/aktualnosci-2/prawie-300-mln-zl-unijnego-dofinansowania-na-linie-kolejowa-cpk-miedzy-warszawa-i-lodzi> (dostęp: 11.09.2023).

9. Port Centralny w Gdańsku

Port Gdańsk otrzymał dofinansowanie dla projektu „Poprawa infrastruktury Portu Gdańsk wraz z analizą wdrożenia systemu niskoemisyjnego OPS dla zrównoważonego rozwoju sieci TEN-T”. Dotacja pochodzi z Instrumentu „Łącząc Europę” na lata 2021–2027 (CEF2)³¹. Została przyznana w pełnej wnioskowanej kwocie 99 586 250 EUR. W ramach projektu przewiduje się przebudowę czte-

³⁰ W opinii Zarządu spółki CPK ten „program inwestycyjny wpisuje się w politykę transportową UE, która wspiera budowę połączeń intermodalnych łączących dalekodystansowy transport lotniczy z siecią połączeń kolejowych dużych prędkości”. Zob. *ibidem*.

³¹ Portal Samorządowy, *Gdański port otrzymał dofinansowanie z UE na poprawę infrastruktury*, 22.06.2023, <https://www.portalsamorzadowy.pl/fundusze-europejskie/gdanski-port-otrzymal-dofinansowanie-z-ue-na-poprawe-infrastruktury,470697.html> (dostęp: 11.09.2023).

rech kolejnych nabrzeży o łącznej długości 1916 m wraz z niezbędną infrastrukturą podziemną i kolejową³².

Celem projektu jest zasygnalizowana w jego tytule poprawa infrastruktury Portu Gdańsk. Jego realizacja ma się przyczynić do wzrostu konkurencyjności Portu Gdańsk, wzmocnienia potencjału przeładunkowego i zwiększenia przepustowości. Dzięki tym inwestycjom poprawie ma ulec jakość i standard obsługi statków oraz warunki pracy zatrudnionych tam osób. Również przebudowywane nabrzeża będą dostosowane do potrzeb jednostek o większym zanurzeniu niż dotychczas, tak by mogły one bezpiecznie nawigować w kanale portowym.

W ramach projektu przewiduje się przebudowę czterech kolejnych nabrzeży Portu Wewnętrznego o łącznej długości 1916 m, wraz z niezbędną infrastrukturą podziemną i kolejową. Nabrzeża Wiślane i Bytomskie zlokalizowane są wzdłuż Kanału Portowego, natomiast Nabrzeża Rudowe III i Węglowe znajdują się w Basenie Górniczym. Zarząd Morskiego Portu Gdańsk ogłosił trzy postępowania przetargowe na wyłonienie wykonawców robót budowlanych na Nabrzeżach: Rudowym, Bytomskim i Wiślanym. Ogłoszenie czwartego przetargu – na Nabrzeże Węglowe – planowane jest w trzecim kwartale 2023 r.³³.

10. Baltic Pipe

Dofinansowanie z UE otrzymał także projekt Baltic Pipe. GAZ-SYSTEM podpisał umowę z unijną Agencją Wykonawczą ds. Innowacji i Sieci (Innovation and Networks Executive Agency), a środki w wysokości 215 mln EUR przekazane zostały w ramach Instrumentu „Łącząc Europę”. Wsparcie przyznane inwestycji Baltic Pipe było najwyższym w ramach zakończonego naboru wniosków obejmującego projekty z całej UE³⁴.

Uzyskane fundusze zostały przeznaczone na realizację prac budowlanych na morskiej i lądowej części tej strategicznej inwestycji. Baltic Pipe jest bowiem strategicznym projektem infrastrukturalnym, mającym na celu utworzenie nowego

³² Portal Regionalny, *Sto milionów euro z Unii Europejskiej dla Portu Gdańsk*, 23.06.2023, <https://biznes.trojmiasto.pl/Sto-milionow-euro-z-Unii-Europejskiej-dla-Portu-Gdansk-n179378.html> (dostęp: 11.09.2023).

³³ *Ibidem*.

³⁴ Ministerstwo Aktywów Państwowych, *Wysokie dofinansowanie ze środków UE na budowę Baltic Pipe*, 23.01.2019, <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/wysokie-dofinansowanie-ze-srodkow-ue-na-budowe-baltic-pipe> (dostęp: 11.09.2023).

korytarza dostaw gazu ziemnego z Norwegii na rynki duński i polski, a także do użytkowników końcowych w sąsiednich krajach. Równocześnie Baltic Pipe pozwoli na przesył gazu z Polski do Danii oraz jest częścią szerszego zamysłu – tzw. Bramy Północnej, mającej na celu pełne zróżnicowanie dostaw gazu do Polski przez Gazociąg Bałtycki i terminal gazu płynnego w Świnoujściu (tzw. gazoport)³⁵.

Projekt Baltic Pipe może potencjalnie promować w Polsce, Europie Środkowej i Wschodniej oraz w regionie Morza Bałtyckiego większe wykorzystanie gazu jako paliwa do wytwarzania energii i ciepła, zastępującego inne paliwa kopalne (np. węgiel). Dzięki temu może wpłynąć na zmniejszenie emisji CO₂³⁶.

11. Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat i Środowisko, „zielona” transformacja Polski oraz inwestycje w zrównoważony rozwój

W ramach unijnej perspektywy finansowej na lata 2021–2027 dla Polski przewidziano m.in. osiem programów krajowych. Największy to wspomniany już program Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat i Środowisko (FENIKS), na który zostało przeznaczone około 29,3 mld EUR (115 mld PLN).

W ramach realizacji tego programu przewidywana jest:

- budowa lub modernizacja 2,8 tys. km sieci kanalizacyjnych,
- budowa 668 km sieci wodociągowych,
- przebudowa lub modernizacja blisko 228 km linii tramwajowych i metra,
- budowa, rozbudowa, przebudowa lub modernizacja ponad 1,19 tys. km linii kolejowych,
- budowa, rozbudowa, przebudowa lub modernizacja ponad 700 km dróg,
- wsparcie 2480 podmiotów wykonujących działalność leczniczą (podstawowa opieka zdrowotna, ambulatoryjna opieka specjalistyczna i psychiatria) oraz działających w ramach Państwowego Ratownictwa Medycznego,

³⁵ Projekt Baltic Pipe został trzykrotnie uznany przez Komisję Europejską za „projekt o znaczeniu wspólnotowym”. „Status jest przyznawany projektom infrastrukturalnym mającym na celu wzmocnienie europejskiego wewnętrznego rynku energii, realizującym cele polityki energetycznej UE, polegające na zapewnieniu niedrogiej, bezpiecznej i odnawialnej energii”. Zob. GAZ-SYSTEM, *Projekt Baltic Pipe. Nowe źródło dostaw gazu do Polski*, 2019, https://www.gaz-system.pl/fileadmin/centrum_prasowe/wydawnictwa/PL/Baltic_Pipe_ulotka_PCI_2019.pdf (dostęp: 11.09.2023).

³⁶ Baltic Pipe Project, *Korzyści z realizacji projektu Baltic Pipe*, <https://www.baltic-pipe.eu/pl/o-baltic-pipe/korzystci/#competitiveness> (dostęp: 11.09.2023).

- wsparcie 91 obiektów kulturalnych i turystycznych³⁷.

Odrębny program, z budżetem 12 mld PLN, przeznaczony jest na rozwój wschodnich regionów Polski – Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej. Środki w ramach tego programu przeznaczone są nie tylko na wsparcie turystyki i ochronę środowiska, lecz także na rozwój transportu i rozbudowę połączeń³⁸.

Szczegóły programu FEnIKS

Program FEnIKS na lata 2021–2027 został zatwierdzony przez Komisję Europejską w dniu 6 października 2022 r. Jest to największy program w całej UE, pod względem zarówno alokacji, jak i liczby priorytetów rozwojowych. Jego celem jest wsparcie zrównoważonego rozwoju Polski. Głównym kierunkiem zmian ma być budowa nowoczesnej infrastruktury technicznej i społecznej. FEnIKS ponadto przyspieszy transformację Polski w kierunku gospodarki niskoemisyjnej. Najwięcej środków trafi na energetykę i środowisko (9,7 mld EUR) oraz na transport (blisko 13 mld EUR)³⁹.

W założeniu program FEnIKS ma zwiększyć efektywność energetyczną mieszkalnictwa, budynków użyteczności publicznej i przedsiębiorstw oraz udział zielonej energii z odnawialnych źródeł energii w końcowym zużyciu energii⁴⁰.

Inwestycje w infrastrukturę energetyczną mają przynieść poprawę jakości i bezpieczeństwa funkcjonowania sieci elektroenergetycznych oraz rozwój inteligentnych sieci gazowych i wzrost ich znaczenia w nowoczesnym, zielonym systemie energetycznym. Inwestycje w sektorze środowiska mają przyczynić się do większej odporności na zmiany klimatu (w tym na susze i powodzie) oraz mają na celu ochronę dziedzictwa przyrodniczego (wzrost zdolności retencyjnych oraz poprawę systemów monitorowania i zarządzania kryzysowego).

³⁷ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Otwarcie nowej perspektywy finansowej UE na lata 2021–2027 – dla Polski prawie 350 mld zł*, 8.02.2023, <https://www.gov.pl/web/premier/otwarcie-nowej-perspektywy-finansowej-ue-na-lata-2021-2027---dla-polski-prawie-350-mld-zl> (dostęp: 11.09.2023).

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Beneficjentami będą samorządy terytorialne, przedsiębiorstwa, zarządcy infrastruktury transportowej, przewoźnicy transportowi, instytucje ochrony zdrowia oraz instytucje kultury, nauki i edukacji. Zob. Portal Funduszy Europejskich, *Fundusze europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko*, 17.06.2022, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-2021-2027/feniks> (dostęp: 11.09.2023).

⁴⁰ *Program Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko*, 12.01.2023, <https://www.feniks.gov.pl/strony/dowiedz-sie-wiecej-o-programie/program-feniks> (dostęp: 11.09.2023).

Jak czytamy na rządowej stronie internetowej, „głównym celem programu jest poprawa warunków rozwoju kraju poprzez budowę infrastruktury technicznej i społecznej zgodnie z założeniami rozwoju zrównoważonego, w tym poprzez:

- obniżenie emisyjności gospodarki – transformację w kierunku gospodarki przyjaznej środowisku i o obiegu zamkniętym,
- budowę efektywnego i odpornego systemu transportowego o jak najniższym negatywnym wpływie na środowisko naturalne,
- dokończenie realizacji odcinków sieci bazowej TEN-T do roku 2030,
- poprawę bezpieczeństwa transportu,
- zapewnienie równego dostępu do opieki zdrowotnej oraz poprawę odporności systemu ochrony zdrowia,
- wzmocnienie roli kultury w rozwoju społecznym i gospodarczym⁴¹.

„Zielona” transformacja Polski

„Zielona” transformacja Polski to proces, który obejmuje wiele dziedzin, w tym zmiany infrastrukturalne. Jednym z kluczowych elementów tej transformacji są przepisy unijne dotyczące emisji przemysłowych, które są modernizowane, aby wskazać zwłaszcza dużemu przemysłowi drogę do długoterminowej „zielonej” transformacji. Komisja Europejska dokonała aktualizacji dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych, będącej głównym aktem prawnym pomagającym zapobiegać zanieczyszczeniom i służącym do tego, by je kontrolować⁴².

Zaktualizowane przepisy unijne mają pomóc ukierunkować konieczne inwestycje przemysłowe tak, by Europa mogła dokonać do 2050 r. transformacji w stronę konkurencyjnej, neutralnej dla klimatu gospodarki o zerowej emisji netto. Ich celem jest pobudzanie innowacji, nagradzanie liderów i przyczynie-

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (Dz.Urz. L 334/17, 17.12.2010) ma na celu osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska jako całości poprzez ograniczenie szkodliwych emisji przemysłowych w całej UE. Opiera się na kilku filarach: zintegrowanym podejściu do szkodliwych emisji (pochodzących nie tylko z instalacji przemysłowych), dokumentach referencyjnych BAT o charakterze wykonawczym, zapewnieniu stosownym organom większej elastyczności w dopuszczaniu mniej rygorystycznych poziomów emisji, określeniu wymogów dotyczących kontroli środowiskowych oraz zapewnieniu społeczeństwu prawa do udziału w podejmowanych decyzjach środowiskowych. Zob. European Commission, *Industrial Emissions Directive*, https://environment.ec.europa.eu/topics/industrial-emissions-and-safety/industrial-emissions-directive_en (dostęp: 11.09.2023).

nie się do wyrównania warunków działania na rynku unijnym. Zmiana dyrektywy da długoterminową pewność inwestycji, przy czym wejście w życie pierwszych nowych obowiązków dla przemysłu spodziewane jest w drugiej połowie dekady.

Europejski Zielony Ład to pakiet inicjatyw politycznych, którego celem jest skierowanie UE na drogę transformacji ekologicznej, a ostatecznie – osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r. Został zainicjowany przez Komisję w grudniu 2019 r., a Rada Europejska odnotowała ten fakt na swoim specjalnym posiedzeniu (zob. tabela 2).

Tabela 2. Europejski Zielony Ład – kalendarium 2023

Data	Działanie
10.03.2023	Dyrektywa o efektywności energetycznej: jest porozumienie Rady i Parlamentu
28.03.2023	Wstępne porozumienie w sprawie infrastruktury paliw alternatywnych
28.03.2023	Pierwsza część pakietu „Fit for 55” formalnie przyjęta
28.03.2023	Państwa członkowskie ustalają stanowisko w sprawie przyszłego rynku gazu i wodoru
30.03.2023	Wstępne porozumienie co do dyrektywy w sprawie energii odnawialnej
25.04.2023	Rada przyjmuje kluczowe akty pozwalające zrealizować cele klimatyczne na 2030 r.
25.04.2023	Rada i Parlament zgodne co do dekarbonizacji sektora lotnictwa
3.05.2023	Rada przyjmuje stanowisko co do wzmocnienia pozycji konsumentów w procesie transformacji ekologicznej
30.06.2023	Rada przyjmuje stanowisko co do rozporządzenia o wyrobach budowlanych
30.06.2023	Chemikalia: Rada przyjmuje stanowisko w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania
10.07.2023	Rada przyjmuje nowe rozporządzenie o bateriach i zużytych bateriach

Źródło: Rada Unii Europejskiej, Rada Europejska, *Kalendarium: Europejski zielony ład oraz „Gotowi na 55”*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/green-deal/timeline-european-green-deal-and-fit-for-55> (dostęp: 11.09.2023).

W ramach Europejskiego Zielonego Ładu UE wprowadza szereg zmian, które mają na celu poprawę efektywności pozwoleń dla instalacji przemysłowych,

wspieranie inwestycji sektora przemysłu w gospodarkę o obiegu zamkniętym oraz zwiększenie synergii między usuwaniem zanieczyszczeń a obniżaniem emisyjności⁴³.

Po wejściu do UE Polska może pochwalić się znaczącym skokiem jakościowym infrastruktury. To przełom dla kraju, którego ogólny dobrobyt wymaga jeszcze nadrobienia zaległości w stosunku do innych europejskich gospodarek⁴⁴.

„Zielone” zmiany infrastrukturalne

Jednym z kluczowych elementów zielonej transformacji Polski są zmiany infrastrukturalne w miastach. W ramach KPO polski rząd zamierza wprowadzić Instrument Zielonej Transformacji Miast, którego celem jest wsparcie zielonej transformacji poprzez zapewnienie środków na finansowanie określonych typów inwestycji wpływających na „zazielenienie” terenów miejskich, bardziej efektywne wykorzystanie zasobów, zmniejszenie poziomu zanieczyszczeń czy przeciwdziałanie utracie różnorodności biologicznej⁴⁵.

Inwestycja B3.4.1 „Inwestycje na rzecz zielonej transformacji miast” towarzyszy reformie B3.4 „Ramowe warunki dla inwestycji w zieloną transformację na obszarach miejskich”, której „celem jest przygotowanie i wdrożenie skutecznych rozwiązań prawnych oraz organizacyjno-instytucjonalnych na rzecz przyspieszenia procesu zielonej transformacji miast w Polsce”. Okres wdrażania tego programu przewidziano na IV kw. 2022 r. – II kw. 2026 r., a jego budżet został określony na 2,8 mld EUR⁴⁶.

Zakres wsparcia „zielonych” projektów miast

Wsparcie otrzymają projekty miejskie w zakresie:

- zwiększania efektywności energetycznej budynków użytkowych,
- energooszczędnych technologii oświetlenia dróg i przestrzeni publicznych,
- zwiększenia powierzchni biologicznie czynnej,

⁴³ Komisja Europejska, *Zielona transformacja przemysłu*, 6.04.2022, https://poland.representation.ec.europa.eu/news/zielona-transformacja-przemyslu-2022-04-06_pl (dostęp: 11.09.2023).

⁴⁴ Zespół 300Gospodarki, *Europa to druga potęga gospodarcza na świecie. Polska z postępem w zakresie infrastruktury*, 25.10.2021, <https://300gospodarka.pl/news/europa-to-druga-potega-gospodarcza-na-swiecie-polska-z-postepem-w-zakresie-infrastruktury> (dostęp: 11.09.2023).

⁴⁵ Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, *Zielona transformacja miast*, <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/zielona-transformacja-miast> (dostęp: 11.09.2023).

⁴⁶ *Ibidem*.

- rozwoju inwestycji samorządowych zwiększających wykorzystanie odnawialnych źródeł energii,
- rozwoju infrastruktury transportu zeroemisyjnego (pieszego, rowerowego) zintegrowanego z transportem zbiorowym,
- tworzenia wielofunkcyjnych, otwartych przestrzeni publicznych,
- zwiększenia terenów zieleni w miastach, w tym nowych nasadzeń drzew i krzewów,
- zakładania terenów zieleni na obszarach przemysłowych, powyrobiskowych oraz innych zdegradowanych terenach miejskich⁴⁷.

Podsumowanie

Bez wątpienia przystąpienie Polski do UE zapoczątkowało rozpisany na wiele lat proces transferu środków do Polski z przeznaczeniem na budowę lub rewitalizację infrastruktury w szerokim zakresie i wysokiej jakości.

Powszechnie dostrzeganym problemem na początku tych zmian był zwłaszcza brak infrastruktury drogowej, w tym dróg śródlądowych dla ruchu kołowego, kolejowych i morskich, znacząco utrudniający rozwój handlu międzynarodowego na linii wschód–zachód. Fundusze unijne mają także swój udział (głównie pośredni) w rozwoju portów lotniczych.

Obraz Polski został korzystnie zmieniony w efekcie napływu środków unijnych, które mają wpływ także na tworzenie lokalnej infrastruktury poprawiającej jakość życia mieszkańców (oczyszczalnie ścieków, modernizacja sieci wodociągowej, tworzenie magazynów energii, nowych jednostek typu gminne centra kultury i sportu, ścieżek rowerowych, rond optymalizujących ruch lokalny itd.).

W zakresie odtwarzania dróg służących transportowi, oprócz szeregu inwestycji o charakterze lokalnym, realizowane są również duże inwestycje, jak m.in. Via Carpatia i Via Baltica, co byłoby niemal niemożliwe bez udziału w tych inwestycjach środków przekazywanych z unijnego budżetu.

Nie do przecenienia jest także wkład programów unijnych w modernizację polskiego systemu energetycznego (Baltic Pipe) oraz w cyfryzację Polski (POPC). Pod tym ostatnim względem Polska należy obecnie do jednego z najbardziej rozwiniętych krajów unijnych, w którym „białe plamy” braku dostępu do sze-

⁴⁷ CDP, *SMEs Equipped to Join Race to Net-Zero with Dedicated Climate Disclosure Framework*, 25.11.2021, <https://www.cdp.net/en/articles/companies/smes-equipped-to-join-race-to-net-zero-with-dedicated-climate-disclosure-framework> (dostęp: 11.09.2023).

rokopasmowego Internetu zniknęły w wielu miejscach, a pozostałe szybko są likwidowane.

Istotnym wkładem UE w rozwój polskiej gospodarki jest ponadto zwieńczony dającym się dostrzec sukcesem proces wyrównywania regionalnych zaopóźnień w rozwoju infrastruktury, przede wszystkim pomiędzy niegdyś tzw. Polską A a Polską B. W tym procesie zasadniczy udział mają środki unijne przekazywane w ramach POPW.

Obecnie ważnym i nie do przecenienia wkładem funduszy unijnych jest realizacja programów zwiększających efektywność energetyczną mieszkalnictwa, budynków użyteczności publicznej i przedsiębiorstw oraz udział zielonej energii z odnawialnych źródeł w końcowym zużyciu energii. „Zielone” inwestycje w infrastrukturę energetyczną prowadzą do poprawy jakości i bezpieczeństwa funkcjonowania sieci elektroenergetycznych oraz do rozwoju inteligentnych sieci gazowych w Polsce i systematycznego wzrostu ich znaczenia w nowoczesnym, „zielonym” systemie energetycznym (programy unijne FEnKS i Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki). W ślad za tymi programami można się spodziewać napływu kolejnych pieniędzy unijnych w ramach nowych projektów, mających za cel dalsze wyrównywanie poziomu życia gospodarczego i społecznego w Polsce do najbardziej rozwiniętych krajów UE.

Bibliografia

- Ananicz S., Buras P., Smoleńska A., *Nowy rozdział. Transformacja Unii Europejskiej a Polska*, 2021, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/04/Nowy-rozdzial_Transformacja-UE-a-Polska.pdf (dostęp: 11.09.2023).
- Baltic Pipe Project, *Korzyści z realizacji projektu Baltic Pipe*, <https://www.baltic-pipe.eu/pl/o-baltic-pipe/korzysci/#competitiveness> (dostęp: 11.09.2023).
- Bank Gospodarstwa Krajowego, *Program Operacyjny Polska Cyfrowa (POPC)*, <https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/programy/program-operacyjny-polska-cyfrowa-1> (dostęp: 11.09.2023).
- CDP, *SMEs Equipped to Join Race to Net-Zero with Dedicated Climate Disclosure Framework*, 25.11.2021, <https://www.cdp.net/en/articles/companies/smes-equipped-to-join-race-to-net-zero-with-dedicated-climate-disclosure-framework> (dostęp: 11.09.2023).
- Centralny Port Komunikacyjny, *Prawie 300 mln zł unijnego dofinansowania na linię kolejową CPK między Warszawą i Łodzią*, 23.06.2023, <https://www.cpk.>

- pl/pl/aktualnosci-2/prawie-300-mln-zl-unijnego-dofinansowania-na-linie-kolejowa-cpk-miedzy-warszawa-i-lodz (dostęp: 11.09.2023).
- Ciasnowska M., *Via Carpatia. Powstaną trzy kolejne odcinki drogi ekspresowej S19. Ogłoszono przetarg*, 1.08.2020, <https://wspolczesna.pl/via-carpatia-powstana-trzy-kolejne-odcinki-drogi-ekspresowej-s19-ogloszono-przetarg-zdjecia/ga/c4-15106564/zd/44566674> (dostęp: 15.09.2023).
- CUPT, *Kierunki rozwoju transportu intermodalnego*, <https://www.cupt.gov.pl/fundusze-europejskie/projekty-partnerskie/kierunki-rozwoju-transportu-intermodalnego> (dostęp: 11.09.2023).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (Dz.Urz. L 334/17, 17.12.2010).
- E-doradca, *FENiKS – Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat i Środowisko*, 21.03.2022, <https://edoradca.pl/aktualnosci/feniks-fundusze-europejskie-na-infrastrukture-klimat-i-srodowisko> (dostęp: 15.09.2023).
- European Commission, *Industrial Emissions Directive*, https://environment.ec.europa.eu/topics/industrial-emissions-and-safety/industrial-emissions-directive_en (dostęp: 11.09.2023).
- GAZ-SYSTEM, *Program Rozbudowy Terminalu LNG*, <https://www.gaz-system.pl/pl/terminal-lng/program-rozbudowy-terminalu-lng.html> (dostęp: 11.09.2023).
- GAZ-SYSTEM, *Projekt Baltic Pipe. Nowe źródło dostaw gazu do Polski*, 2019, https://www.gaz-system.pl/fileadmin/centrum_prasowe/wydawnictwa/PL/Baltic_Pipe_ulotka_PCI_2019.pdf (dostęp: 11.09.2023).
- Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA), *Od 20 lat dbamy o utrzymanie i rozwój infrastruktury drogowej w Polsce*, 1.04.2022, <https://www.gov.pl/web/gddkia/od-20-lat-dbamy-o-utrzymanie-i-rozwoj-infrastruktury-drogowej-w-polsce2> (dostęp: 11.09.2023).
- Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA), *Program Budowy 100 Obwodnic 2020–2023. Stan na 30 grudnia 2020 r.*, https://www.archiwum.gddkia.gov.pl/frontend/web/userfiles/articles/p/program-budowy-100-obwodnic-stan_40623/PB100%20obwodnic-01.jpg (dostęp: 15.09.2023).
- Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA), *Skutecznie inwestujemy fundusze na budowę dróg i wykorzystujemy unijne dofinansowanie*, 3.03.2021, <https://www.gov.pl/web/gddkia/skutecznie-inwestujemy-fundusze-na-budowe-drog-i-wykorzystujemy-unijne-dofinansowanie> (dostęp: 11.09.2023).

- Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA), *Via Carpatia – stan realizacji*, 14.04.2022, <https://www.gov.pl/web/gddkia/via-carpatia---stan-realizacji> (dostęp: 15.09.2023).
- Główny Urząd Statystyczny, *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce w 2021 r.*, 24.11.2021, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5497/2/11/1/spoleczenstwo_informacyjne_w_polsce_w_2021_r..pdf (dostęp: 11.09.2023).
- Główny Urząd Statystyczny, *Transport intermodalny w Polsce w 2020 r.*, 29.09.2021, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5511/14/5/1/transport_intermodalny_w_polsce_w_2020_r..pdf (dostęp: 11.09.2023).
- Gospodarka Morska, *Terminal instalacyjny w Świnoujściu z unijnym dofinansowaniem*, 25.06.2023, <https://www.gospodarkamorska.pl/terminal-instalacyjny-w-swinoujściu-z-unijnym-dofinansowaniem-71860> (dostęp: 11.09.2023).
- Internetowa Gazeta Powiatu Sokolskiego, *Via Carpatia z gwarancją unijnego finansowania*, 19.04.2019, <https://isokolka.eu/podlaskie-2/28705-via-carpatia-z-gwarancja-unijnego-finansowania> (dostęp: 11.09.2023).
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Otwarcie nowej perspektywy finansowej UE na lata 2021–2027 – dla Polski prawie 350 mld zł*, 8.02.2023, <https://www.gov.pl/web/premier/otwarcie-nowej-perspektywy-finansowej-ue-na-lata-2021-2027---dla-polski-prawie-350-mld-zl> (dostęp: 11.09.2023).
- Komisja Europejska, *Fundusze UE na budowę dróg w Polsce*, 22.12.2022, https://poland.representation.ec.europa.eu/news/fundusze-ue-na-budowe-drog-w-polsce-2022-12-22_pl (dostęp: 11.09.2023).
- Komisja Europejska, *Szósty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, promowanie rozwoju i dobrego rządzenia w regionach UE i miastach*, Urząd Publikacji UE, Luksemburg 2014.
- Komisja Europejska, *Zielona transformacja przemysłu*, 6.04.2022, https://poland.representation.ec.europa.eu/news/zielona-transformacja-przemyslu-2022-04-06_pl (dostęp: 11.09.2023).
- Kurier Kolejowy, *SEIMTS proponuje 10 projektów do realizacji po 2023 r. m.in. KDP, nowe linie i terminale*, 21.07.2017, <https://kurier-kolejowy.pl/aktualnosci/30507/seimts-proponuje-10-projektow-do-realizacji-po-2023-r--m-in-kdp--nowe-linie-i-terminale.html> (dostęp: 11.09.2023).

- Mam Biznes, *Fundusze Europejskie a inwestycje w Polsce. Jak unijne środki podniosły stopę inwestycji nad Wisłą?*, 6.06.2022, <https://mambiznes.pl/wlasny-biznes/fundusze-europejskie-a-inwestycje-polsce-unijne-srodki-podniosly-stopę-inwestycji-nad-wisla-107483> (dostęp: 15.09.2022).
- Mapa alternatywnych przebiegów trasy Via Baltica na odcinku Warszawa–Budzisko po pierwszym etapie analizy zrealizowana przez firmę konsultingową „Scott&Wilson”. Aktualizacja rozszerzenia mapy Tomasza Cofty, 25.10.2007, https://pl.wikipedia.org/wiki/Via_Baltica#/media/Plik:Via_Baltica_-_S&Wb.jpg (dostęp: 15.09.2023).
- Mapa dotacji UE, <https://mapadotacji.gov.pl> (dostęp: 11.09.2023).
- Ministerstwo Aktywów Państwowych, *Wysokie dofinansowanie ze środków UE na budowę Baltic Pipe*, 23.01.2019, <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/wysokie-dofinansowanie-ze-srodkow-ue-na-budowe-baltic-pipe> (dostęp: 11.09.2023).
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Inwestujemy w polską kolej*, 15.10.2021, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/inwestujemy-w-polska-kolej#:~:text=W%20ramach%20Programu%20Infrastruktura%20i%20%C5%9Arodowisko%20zawarto%2075,kolejowe%2C%20dworce%2C%20przystanki%20oraz%20wiadukty%20i%20mosty%20kolejowe> (dostęp: 11.09.2023).
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Jest już dostępna publikacja przedstawiająca projekty zrealizowane z Funduszy Europejskich*, 14.12.2021, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/jest-juz-dostepna-publikacja-przedstawiajaca-projekty-zrealizowane-z-funduszy-europejskich> (dostęp: 11.09.2023).
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Terminal LNG w gazoporcie w Świnoujściu będzie rozbudowany*, 24.06.2020, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/terminal-lng-w-gazoporcie-w-swinoujsciu-bedzie-rozbudowany> (dostęp: 11.09.2023).
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy Polski i regionów w latach 2004–2020*, Warszawa 2022, <https://www.gov.pl/attachment/ad026f61-2cad-45d9-b422-0b1b726c5455> (dostęp: 15.09.2023).
- Ministerstwo Infrastruktury, *Rodzaje dróg w Polsce*, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/rodzaje-drog-w-polsce> (dostęp: 11.09.2023).
- Ministerstwo Infrastruktury, *Rządowy Program Budowy Dróg Krajowych do 2030 r. z akceptacją Rady Ministrów*, 13.12.2022, <https://www.gov.pl/web/>

- infrastruktura/rzadowy-program-budowy-drog-krajowych-do-2030-r-z-akceptacja-rady-ministrow (dostęp: 11.09.2023).
- Ministerstwo Infrastruktury, *Rządowy Program Budowy Dróg Krajowych do 2030 r. (z perspektywą do 2033 r.)*, 2022, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/rzadowy-program-budowy-drog-krajowych-do-2030-r-z-perspektywa-do-2033-r> (dostęp: 11.09.2023).
- Ministerstwo Infrastruktury, *Transeuropejska sieć transportowa – TEN-T*, 2018, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/transeuropejska-siec-transportowa-ten-t> (dostęp: 11.09.2023).
- Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, *Zmieniamy polską kolej*, 2017, https://www.cupt.gov.pl/wp-content/uploads/2022/02/zmieniamy_polska_kolej_734.pdf (dostęp: 11.09.2023).
- Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, *2,3 miliarda złotych z UE na budowę 123 kilometrów nowych dróg*, 15.11.2019, <https://www.gov.pl/web/archiwum-inwestycje-rozwoj/23-miliarda-zlotych-z-ue-na-budowe-123-kilometrow-nowych-drog> (dostęp: 11.09.2023).
- Money365.pl, *Fundusze unijne wywołały boom inwestycyjny w Polsce Wschodniej. Duża część wsparcia trafiła na nowe drogi i transport publiczny*, 16.12.2022, <https://money365.pl/fundusze-unijne-wywolaly-boom-inwestycyjny-w-polsce-wschodniej-duza-czesc-wsparcia-trafila-na-nowe-drogi-i-transport-publiczny> (dostęp: 11.09.2023).
- NEXERA, *Światłowód w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa – co warto wiedzieć?*, 11.06.2022, <https://www.nexera.pl/pl/articles/swiatlowod-w-ramach-programu-operacyjnego-polska-cyfrowa-co-warto-wiedziec-122096758> (dostęp: 11.09.2023).
- PKP PLK, *Linie kolejowe w Polsce z planem na 220 projektów. TOP 10 największych kontraktów kolejowych*, 27.02.2019, <https://www.muratorplus.pl/inwestycje/inwestycje-publiczne/modernizacja-i-budowa-polaczen-pkp-top-10-najwiekszych-kontraktow-kolejowych-2017-aa-Q1ua-fA3b-vxgK.html> (dostęp: 11.09.2023).
- PKP Polskie Linie Kolejowe SA, *Zamierzenia inwestycyjne na lata 2021–2030 z perspektywą do 2040 r.*, 2021, https://www.plk-sa.pl/files/public/user_upload/pdf/Zamierzenia_inwestycyjne/2021-06-30_-_ZAMIERZENIA_INWESTYCYJNE.pdf (dostęp: 11.09.2023).

- Polska Cyfrowa, *Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021–2027. Projekt programu do konsultacji społecznych 20.04.–25.05.2021 r.*, <https://www.polska-cyfrowa.gov.pl/media/100367/FERC.pdf> (dostęp: 11.09.2023).
- Polski Ład, *500 tys. nowych miejsc pracy*, <http://polskilad.pis.org.pl/program/dekada-rozwoju> (dostęp: 15.09.2023).
- Portal Funduszy Europejskich, *Fundusze europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko*, 17.06.2022, <https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-2021-2027/feniks> (dostęp: 11.09.2023).
- Portal Regionalny, *Sto milionów euro z Unii Europejskiej dla Portu Gdańsk*, 23.06.2023, <https://biznes.trojmiasto.pl/Sto-milionow-euro-z-Unii-Europejskiej-dla-Portu-Gdansk-n179378.html> (dostęp: 11.09.2023).
- Portal Samorządowy, *Gdański port otrzymał dofinansowanie z UE na poprawę infrastruktury*, 22.06.2023, <https://www.portalsamorzadowy.pl/fundusze-europejskie/gdanski-port-otrzymal-dofinansowanie-z-ue-na-poprawe-infrastruktury,470697.html> (dostęp: 11.09.2023).
- Program Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko, 12.01.2023, <https://www.feniks.gov.pl/strony/dowiedz-sie-wiecej-o-programie/program-feniks> (dostęp: 11.09.2023).
- Rada Unii Europejskiej, Rada Europejska, *Kalendarium: Europejski zielony ład oraz „Gotowi na 55”*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/green-deal/timeline-european-green-deal-and-fit-for-55> (dostęp: 11.09.2023).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2004 r. w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych (Dz.U. 2004, nr 128, poz. 1334).
- Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, *CyberPoland 2025*, <https://www.gov.pl/web/polski-lad/cyberpoland-2025> (dostęp: 11.09.2023).
- Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, *V oś Rozwój cyfrowy JST – REACT EU*, <https://www.gov.pl/web/cppc/v-os-react-eu> (dostęp: 11.09.2023).
- Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, *Zielona transformacja miast*, <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/zielona-transformacja-miast> (dostęp: 11.09.2023).
- ShipHub, *Projekty rozwoju infrastruktury w Polsce*, 2019, <https://www.shiphub.pl/projekty-rozwoju-infrastruktury-w-polsce> (dostęp: 11.09.2023).
- Stokłosa J., Cisowski T., Erd A., *Terminale przeładunkowe jako elementy infrastruktury sprzyjające rozwojowi łańcuchów transportu intermodalnego*, „Logistyka” 2014, nr 3.
- Tubis A., Aleksandrowicz T., Tolak Ł., Zając M., *Rozwój polskiej logistyki poprzez inwestycje w terminale przeładunkowe a interes państwa na przykładzie Kę-*

- dzierzyn-Koźle Terminale*, 2020, http://kkterminale.com/wp-content/uploads/2021/06/Raport-FIBRE_Rozw%C3%B3j-polskiej-logistyki-poprzez-inwestycje-w-terminale-prze%C5%82adunkowe.pdf (dostęp: 11.09.2023).
- TVN24, *Polska w Unii Europejskiej. Historia naszego członkostwa, najważniejsze wydarzenia*, 13.07.2021, <https://tvn24.pl/polska/polska-w-unii-europejskiej-od-kiedy-korzystaj-instytucje-ue-5148479> (dostęp: 11.09.2023).
- Uchwała nr 177/2022 Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 2022 r. w sprawie przyjęcia dokumentu „Kierunki rozwoju transportu intermodalnego do 2030 r. z perspektywą do 2040 r.”, RM-06111-66-22.
- Wikipedia, *Polska w Unii Europejskiej*, https://pl.wikipedia.org/wiki/Polska_w_Unii_Europejskiej (dostęp: 11.09.2023).
- Witkowska N., *Zrównoważony rozwój infrastruktury lotniczej w Polsce*, 27.02.2020, <https://raportcsr.pl/zrownowazony-rozwoj-infrastruktury-lotniczej-w-polsce> (dostęp: 11.09.2023).
- Wprost, *Wiemy, na które nowe ekspresówki pójdą unijne miliardy*, 18.11.2019, <https://auto.wprost.pl/aktualnosci/10270878/drogi-ekspresowe-ktore-otrzymaly-unijne-dotacje.html> (dostęp: 11.09.2023).
- Zespół 300Gospodarki, *Drogi w budowie w 2022. Tak wygląda mapa stanu budowy dróg szybkiego ruchu w maju*, 17.05.2022, <https://300gospodarka.pl/news/drogi-w-budowie-w-2022-tak-wyglada-mapa-stanu-budowy-drog-szybkiego-ruchu-w-maju> (dostęp: 15.09.2023).
- Zespół 300Gospodarki, *Europa to druga potęga gospodarcza na świecie. Polska z postępem w zakresie infrastruktury*, 25.10.2021, <https://300gospodarka.pl/news/europa-to-druga-potega-gospodarcza-na-swiecie-polska-z-postepem-w-zakresie-infrastruktury> (dostęp: 11.09.2023).

Warszawa, 29 września 2023 r.

Andrzej Sławiński

Recenzja monografii *Polska w Unii Europejskiej. Bilans korzyści*

Od 2016 r. dokonujące się w Polsce zmiany polityczne doprowadziły do zmiany sposobu prowadzenia polityki gospodarczej – zaczęła być prowadzona w sposób nastawiony na maksymalizowanie bieżącego tempa wzrostu PKB, a nie – jak w poprzednich trzech dekadach – na utrzymywanie szybkiego, ale zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Niepokojącym symptomem było to, że zmiana ta wynikała ze zmian instytucjonalnych, które są w swej istocie niezgodne z wartościami będącymi fundamentem, na jakim oparto tworzone w końcu lat 50. XX w. Wspólnoty Europejskie.

Źródłem poważnych obaw jest dokonujący się w Polsce proces odchodzenia od trójpodziału władzy i bezpośrednio z tym związany proces ograniczania autonomii instytucji odpowiedzialnych za efektywność gospodarki i utrzymywanie jej w równowadze. Zmiany te prowadzą do ograniczania demokracji i rosnącej skali interwencjonizmu gospodarczego, co w obu przypadkach stawia Polskę *de facto* na kursie kolizyjnym wobec wartości europejskich. W przypadku kontynuacji tych zmian ich nieuniknionym efektem będzie w najlepszym razie znaczne ograniczenie korzyści z naszego uczestnictwa w Unii Europejskiej (UE), czego najbardziej spektakularnym przykładem już jest trwający niepokojąco długo brak możliwości korzystania przez Polskę ze środków na sfinansowanie Krajowego Planu Odbudowy (KPO).

W takiej sytuacji „potrzebą chwili” było przygotowanie i opublikowanie książki mówiącej o korzyściach z wejścia Polski do UE. Jest nią monografia *Polska w Unii Europejskiej. Bilans korzyści*, w której autorami rozdziałów są profesorki Ewa Kawecka-Wyrzykowska, Witold Orłowski i Walenty Poczta oraz redak-

tor Robert Azembski – osoby znane ze swojej wiedzy eksperckiej w tematyce będącej przedmiotem rozważań w tej publikacji.

Recenzowana monografia nie jest obszernym opracowaniem, ale m.in. z tego względu jej forma i treść są dostosowane do sytuacji, w której – gdy nie mamy już komfortu skupiania się głównie na analizowaniu wielu szczegółowych problemów wiążących się z naszym członkostwem w UE – trzeba przypominać o podstawowych korzyściach wynikających z członkostwa w UE, o których – jak się wydawało – nie było już potrzeby przypominać.

Konieczność napisania recenzowanej książki ilustrują pojawiające się coraz częściej wypowiedzi osób z kręgów władzy, które sprowadzają dyskusję o korzyściach i kosztach z uczestnictwa Polski w UE do mechanicznych porównań wielkości płaconych przez nas składek z wielkością uzyskiwanego przez Polskę finansowania. Zupełnie jak gdyby nigdy nie urodził się David Ricardo, a teoria ekonomii nie mówiła nic o korzyściach z wymiany.

Specyfiką integracji europejskiej jest wspólne, w czym uczestniczą wszystkie kraje członkowskie, doskonalenie modelu gospodarczego i społecznego rozwoju Europy oraz przekazywanie gospodarczo rozwiniętym państwom UE mniej dużych środków na realizowanie wspólnych europejskich celów rozwojowych i polityk sektorowych. O wielkości i strukturze środków pomocowych, jakie napłynęły z EU do Polski, traktuje rozdział prof. Elżbiety Kaweckiej-Wyrzykowskiej. Autorka przypomina, że europejskie środki pomocowe zaczęły płynąć do Polski od razu w 1989 r. z funduszy PHARE, a wkrótce potem z funduszy ISPA i SAPARD, by ułatwić nam przygotowanie się do akcesji, po której Polska mogła już korzystać z bardzo dużych środków w ramach Funduszu Spójności. Autorka przedstawia całościowy obraz wielkości i struktury napływu środków unijnych, uwypuklając przy tym, że od czasu naszej akcesji najwięcej unijnych środków napłynęło właśnie do Polski. Jak łatwo się domyśleć, rozdział kończą obawy Autorki, że Polska może utracić bezpowrotnie bezzwrotną część funduszy możliwych do uzyskania w ramach KPO.

W ostatnim czasie słyszymy często o gospodarczym doganianiu Europy przez Polskę, ale mówi się o tym w pełnym oderwaniu od przyznania tego, że spektakularny sukces naszej realnej konwergencji jest wynikiem transformacji systemowej lat 90. oraz wejścia Polski do UE w 2004 r., które m.in. przyspieszyło skalę napływu zagranicznych inwestycji bezpośrednich. Te zaś odegrały w przypadku Polski i pozostałych państw naszego regionu jeszcze większą historyczną rolę niż napływ inwestycji bezpośrednich po II wojnie światowej ze Stanów Zjednoczonych do Europy Zachodniej, który w latach 50. i 60. pomógł europej-

skim gospodarkom zacząć zamykać lukę technologiczną i menedżerską, jaka dzieliła je wówczas od gospodarki amerykańskiej.

Utrzymujące się u nas do dzisiaj relatywnie wysokie tempo wzrostu wydajności, będące w długim okresie głównym źródłem wzrostu gospodarczego, jest wynikiem przede wszystkim trwającego napływu do Polski technologii, których wcześniej nie mieliśmy. Sugerowanie, że główną przyczyną naszej realnej konwergencji jest prowadzona w Polsce od połowy zeszłej dekady ekspansywna polityka fiskalna i pieniężna, przeczy konstatacjom teorii ekonomii i doświadczeniom najnowszej historii gospodarczej.

Profesor Witold Orłowski był zawsze ekonomistą, którego słusznie raziło prowadzenie dyskusji o korzyściach z uczestnictwa w UE w sposób intencjonalnie wypychający ją poza ramy konstatacji wynikających z teorii ekonomii i doświadczeń wielu krajów, w gospodarkach w których udało się zainicjować proces realnej konwergencji. Z tego powodu w swoim rozdziale autor skupia się na uwypukleniu tego, jak – zgodnie z teorią ekonomii – integracja gospodarcza Polski z UE sprzyjała zadziwiająco szybkiemu zmniejszaniu się dystansu rozwojowego, jaki dzielił nas od państw Europy Zachodniej. Chcąc uwypuklić znaczenie integracji gospodarczej dla realnej konwergencji, prof. Orłowski podkreśla, że była ona i nadal jest udziałem wszystkich pozostałych krajów, które w 2004 r. stały się członkami UE. Akcentuje przy tym historyczny wymiar tego zjawiska. Przypomina, że dystans rozwojowy Europy Wschodniej w stosunku do Europy Zachodniej rósł niemal nieprzerwanie od XVI w., gdy nasza część kontynentu stała się zapleczem rolnym (z czasem coraz mniej potrzebnym) Europy Zachodniej. Działo się to w czasie, gdy – dzięki urbanizacji, rewolucji handlowej, a potem rewolucji przemysłowej i rozpowszechnianiu się demokratycznych form sprawowania rządów – Europa Zachodnia stawała się najbardziej dynamicznie rozwijającym się regionem w całej gospodarce światowej.

Wprawdzie rewolucja przemysłowa dotarła z czasem także do Europy Wschodniej, ale dystans gospodarczy dzielący ją od państw zamożnych pozostał duży i zwiększał się znacząco po II wojnie światowej. Przypominając to, prof. Orłowski uwypukla, jak historycznie bezprecedensową zmianą była poprawa sytuacji gospodarczej naszego regionu dzięki transformacji systemowej i integracji z UE.

W końcowej części rozdziału prof. Orłowski wskazuje, jaka polityka gospodarcza może zagrozić zachodzącemu w polskiej gospodarce procesowi realnej konwergencji. Przywołuje w tym celu przykład Grecji, która utraciła na długi okres szanse rozwojowe, jakie zyskała wchodząc do UE. Zaprzepaściła je, prowadząc lekkomyślną, nadmiernie ekspansywną, podporządkowaną doraźnym

celom politycznym politykę fiskalną. Autor wyraża nadzieję, że ostatnie kilka lat, gdy tego rodzaju polityka fiskalna zaczęła być prowadzona w Polsce, okaże się tylko okresem przejściowym.

Utworzenie wspólnego europejskiego rynku otworzyło szanse rozwojowe dla firm i całych branż małych i średnich gospodarek europejskich. Profesor Walenty Poczta wskazuje w swoim rozdziale, że przykładem takiej sytuacji jest polskie rolnictwo. Jest ono sektorem gospodarki, który wykorzystał i skokowo zwiększył swój potencjał rozwojowy dzięki temu, że wspólny rynek europejski stał się dla polskiego rolnictwa rynkiem krajowym. Autor przedstawia w rozdziale szereg danych i własnych oszacowań, które to ilustrują, wskazując na szybki wzrost dochodów rolników i inwestycji w polskim rolnictwie.

Podobnie jak prof. Orłowski, prof. Poczta podkreśla, że pełne wykorzystanie szans rozwojowych, jakie daje członkostwo w UE, wymaga prowadzenia odpowiedniej polityki gospodarczej. Wskazuje zarazem, że słabością naszej polityki rolnej było niedostateczne wspomaganie zmian strukturalnych. Polskie gospodarstwa rolne są zdaniem Autora wciąż zbyt małe. Tylko 35% powierzchni upraw przypada w Polsce na gospodarstwa o powierzchni ponad 50 ha, a więc dostatecznie duże, by opłacalne było stosowanie nowoczesnych rozwiązań produkcyjnych, podczas gdy w UE typowa jest sytuacja, w której 80–90% powierzchni upraw przypada na gospodarstwa o powierzchni większej niż 100 ha.

Rozdział Roberta Azembskiego dotyczy zmian, które bez wejścia Polski do UE dokonywałyby się w naszej gospodarce o wiele wolniej i na dużo mniejszą skalę. Tematem rozdziału są kapitałochłonne ze swej natury inwestycje infrastrukturalne. Autor oferuje obszerny i przejrzysty przedstawiony materiał empiryczny na temat udziału środków unijnych w finansowaniu rozwoju i modernizacji polskich sieci drogowych, linii kolejowych i sieci telekomunikacyjnych, a od pewnego czasu są one też źródłem finansowania transformacji energetycznej.

Pośrednio Robert Azembski oferuje wyjaśnienie zjawiska, o którym mniej się u nas pisze, a ma ono istotne znaczenie dla dyskusji dotyczących wejścia Polski do strefy euro. Jak pamiętamy, ekonomiści obawiali się początkowo, że problemem w procesie przyjmowania wspólnej europejskiej waluty może stać się efekt Balassy-Samuelsona. Z czasem okazało się jednak, że jego znaczenie jest dużo mniejsze niż początkowo zakładano, czego przyczyną był szybki wzrost wydajności w sektorze usług, który okresowo był wręcz wyższy niż w przemyśle. Niewątpliwie przyczyniły się do tego właśnie inwestycje infrastrukturalne sfinansowane ze środków unijnych. Dużo mniejsze niż oczekiwano znaczenie efektu Balassy-Samuelsona i wyraźnie malejąca rola kursu walutowego w mechanizmie transmisji polityki pieniężnej sprawiają, że argumenty makroeko-

nomiczne nie uzasadniają już odkładania momentu naszego wejścia do strefy euro.

Biorąc powyższe pod uwagę, stwierdzam, że recenzowana publikacja jest zdecydowanie potrzebna w okresie, gdy występuje (niestety) konieczność przypominania o skali korzyści, jakie Polska osiągnęła i nadal osiąga dzięki członkostwu w UE. Niewątpliwą zaletą monografii jest to, że wszystkie jej części zostały napisane przez wytrawnych znawców problematyki unijnej, w związku z czym oferuje ona zwięzły, a mimo to całościowy i przekonujący obraz gospodarczych, a tak naprawdę cywilizacyjnych korzyści, jakie daje Polsce członkostwo w UE.

Andrzej Sławiński
Katedra Ekonomii Ilościowej SGH

