

# **Cztery lata członkostwa Polski w UE**





# **lata** **członkostwa Polski w UE**

Bilans kosztów i korzyści społeczno-gospodarczych

Wydaje:  
Urząd Komitetu Integracji Europejskiej

Przygotowano w:  
Departamencie Analiz i Strategii  
Al. J. Ch. Szucha 23  
00-580 Warszawa

Zespół autorski:  
Jakub Wiśniewski (red.), Rafał Hykawy (red.), Marcin Jatczak (red.), Izabela Dąbrowska,  
Adam Dudzic, Justyna Frelak, Andrzej Graś, Małgorzata Kałużyńska, Tomasz Komornicki,  
Maja Pilecka, Bartłomiej Rokicki, Katarzyna Smyk, Jakub Wtorek, Marta Zielińska, Adam Żołnowski

Druk i oprawa:  
GRAFDRUKPOL Spółka Jawna, 03-797 Warszawa, ul. Klementowicka 1

Projekt okładki:  
Katarzyna Rogowiec

Koncepcja graficzna i DTP:  
Sebastian Rabczyński

# Spis treści

<b>Wprowadzenie</b> .....	7
<b>Podsumowanie</b> .....	9
<b>Wykaz użytych skrótów</b> .....	14
<b>Ogólne aspekty gospodarcze</b> .....	15
Wstęp .....	15
Ogólny stan gospodarki .....	15
Bilans płatniczy – wymiana handlowa, przepływy kapitałowe, kurs walutowy .....	18
Konsekwencje akcesji dla konkurencyjności polskiej gospodarki – kształtowanie się strumieni handlu Polski po akcesji do UE: analiza zmian (w eksporcie, w imporcie, salda) z uwzględnieniem najważniejszych zmian w strukturze geograficznej i towarowej; ocena zachodzenia efektów kreacji i przesunięcia handlu .....	22
Wpływ akcesji na procesy inwestycyjne – napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych, inwestycji portfelowych, sytuacja na giełdzie papierów wartościowych .....	25
Wpływ transferów finansowych z budżetu UE oraz innych transferów i przepływów finansowych wynikających z członkostwa .....	27
Konsekwencje cenowe akcesji – proces konwergencji cen, czynniki proinflacyjne wynikające z członkostwa, relatywny poziom cen .....	29
Wpływ akcesji na dochody ludności – ocena zmian sytuacji dochodowej oraz siły nabywczej konsumentów .....	30
Zakończenie .....	31
Bibliografia .....	33
<b>Rynek pracy i migracje</b> .....	34
Rynek pracy .....	34
Migracje zarobkowe Polaków po akcesji Polski do Unii Europejskiej .....	36
Skala, kierunki migracji .....	38
Wpływ migracji na sytuację społeczno-gospodarczą .....	41
Wpływ emigracji na polską gospodarkę .....	41
Skutki społeczne emigracji .....	43
Polityka imigracyjna i rynek pracy .....	45
Polska na tle innych nowych państw członkowskich .....	46
Perspektywy .....	48
Podsumowanie .....	51
Bibliografia .....	53
<b>Rolnictwo</b> .....	54
Wstęp .....	54
Rolnictwo .....	54
Sektor rolno-spożywczy .....	56
Sytuacja na głównych rynkach rolnych .....	56
Ceny środków produkcji .....	58
Ceny ziemi .....	58
Przetwórstwo rolno-spożywcze .....	61
Środki z budżetu UE .....	62

Alokacja środków .....	62
Wsparcie w ramach I filaru WPR – płatności bezpośrednie i interwencja rynkowa .....	65
Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich .....	66
Przyszłość Wspólnej Polityki Rolnej.....	68
Podsumowanie .....	69
Bibliografia .....	70
<b>Infrastruktura.....</b>	<b>71</b>
Wstęp .....	71
Polska infrastruktura transportowa u progu członkostwa w Unii Europejskiej .....	72
Członkostwo w Unii Europejskiej a rozwój infrastruktury transportowej.....	73
Wpływ członkostwa na przemiany w popycie na przewozy i infrastrukturę.....	74
Prawo wspólnotowe a rozwój infrastruktury transportowej .....	78
Fundusze unijne a rozwój infrastruktury transportowej.....	79
Zakres inwestycji transportowych na tle innych krajów regionu .....	89
Ocena efektów ekonomicznych, społecznych i przestrzennych inwestycji z okresu 2004-2008 .....	90
Bibliografia .....	92
<b>Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości .....</b>	<b>93</b>
Wejście Polski do systemu Schengen i kwestia kontroli granicznych .....	93
Fundusz Schengen i Fundusz Norweski.....	97
Możliwość uczestnictwa w Perspektywie Finansowej 2007-2013 w Obszarze Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. Programy i fundusze .....	98
Polska prezydencja w grupie G6.....	99
Siedziba Agencji FRONTEX w Polsce .....	101
Przygotowania do wdrożenia postanowień Traktatu z Prüm.....	102
Udział w podejmowaniu decyzji w Obszarze Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości.....	104
Wprowadzanie standardów unijnych w zakresie bezpieczeństwa dokumentów.....	105
Europejski Nakaz Aresztowania i konieczność zmiany Konstytucji .....	107
Podsumowanie .....	109
Bibliografia .....	110
<b>Cztery lata członkostwa polski w UE w percepcji społecznej .....</b>	<b>111</b>
Wprowadzenie.....	111
Akceptacja dla członkostwa Polski w UE oraz wykorzystanie szans, jakie daje członkostwo.....	111
Traktat z Lizbony .....	116
Migracje zarobkowe.....	117
Wejście do strefy Schengen .....	124
Podsumowanie .....	127
Bibliografia .....	128
<b>Polityka zagraniczna, zagadnienia instytucjonalne i prawne .....</b>	<b>129</b>
Wstęp i wnioski .....	129
Polityka zagraniczna .....	131
Proces decyzyjny.....	134
Udział Polski w postępowaniach przed Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, Sądem Pierwszej Instancji oraz Trybunałem EFTA .....	136
Wdrażanie <i>acquis communautaire</i> do krajowego porządku prawnego .....	139
Zatrudnienie polskich obywateli w instytucjach i agencjach UE.....	140
Postęp w realizacji inicjatywy <i>Better Regulation</i> (Lepsze prawo).....	146
Bibliografia .....	150

# Wprowadzenie

Jeszcze kilka lat temu Polacy w rozważaniach związanych z integracją naszego kraju z Unią Europejską koncentrowali swoją uwagę na procesie negocjacji. Było to poniekąd naturalne. Uzyskanie korzystnych warunków finansowych, a także wprowadzenie uregulowań przejściowych we wrażliwych dla Polski dziedzinach stanowiło warunek *sine qua non* dobrego członkostwa. 1 maja 2008 r. mijają cztery lata, odkąd Polska przystąpiła do Unii Europejskiej a Polacy oceniają członkostwo w oparciu o własne doświadczenia. Polski rząd zabiera głos i współdecyduje o kierunkach rozwoju prawa wspólnotowego i praktyki instytucjonalnej. Władze różnego szczebla, podmioty gospodarcze i organizacje pozarządowe mają możliwość korzystania z pomocy finansowej, jaką oferuje Unia Europejska. Wreszcie obywatele polscy, w zależności od własnej pomysłowości i przedsiębiorczości, korzystają z szans, które daje rynek wewnętrzny Unii i swoboda przepływu towarów, osób, kapitału oraz możliwości świadczenia usług. Polska przestaje być nowicjuszem w UE, warto zatem sporządzić rzetelny bilans tego okresu. Czy Polska w pełni wykorzystuje szanse, jakie dała jej akcesja do Unii Europejskiej? W jakich dziedzinach należy wzmoczyć wysiłki, aby obecność w strukturach europejskich przyniosła lepsze owoce? Jakiego rodzaju koszty dostosowawcze ponoszą władze i obywatele?

Tak postawione pytania nie są oczywiście niczym nowym. Departament Analiz i Strategii UKiE każdego roku opracowuje materiały analityczne poświęcone tej tematyce. Niniejsza monografia to czwarty z kolei raport podsumowujący koszty i korzyści członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Warto przy tym pamiętać, że proces integracji Polski z Unią Europejską zaczął się znacznie wcześniej, jeszcze na początku lat 90. XX wieku. Niniejsza analiza nie może być pełna ani też ujawnić skali zmian, które staną się widoczne w perspektywie następnych kilkunastu, a nawet kilkudziesięciu lat. Polska jest uzależniona od globalnej koniunktury międzynarodowej, jej gospodarka w dużej mierze zależy od jakości krajowego prawa, aktywności rodzimych przedsiębiorców, czy nastrojów konsumentów. Jednym słowem, istnieje wiele czynników, które wpływają na jakość życia Polaków i międzynarodową pozycję naszego kraju. Precyzyjne wyodrębnienie „efektu akcesji” nie zawsze jest zatem możliwe.

Procesy i tendencje, które wystąpiły w Polsce, zostały przedstawione na tle procesów zachodzących w pozostałych „nowych” państwach członkowskich. Uzyskano dzięki temu lepszą i bardziej zobiektywizowaną perspektywę do oceny kosztów i korzyści akcesji. Raport kładzie nacisk na wydarzenia najnowsze, które miały miejsce w czwartym roku członkostwa, jednak w niektórych wypadkach zostały uwzględnione czteroletnie ramy czasowe, by pokazać dynamikę zachodzących zmian.

Poszczególne rozdziały dotyczą ogólnych aspektów makroekonomicznych, rynku pracy, migracji i edukacji, rolnictwa, infrastruktury oraz obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Osobny rozdział poświęcono członkostwu Polski w UE w świetle badań opinii publicznej. Koncentrując uwagę na zagadnieniach gospodarczych i społecznych, autorzy uznali, że obraz czterech lat członkostwa byłby zdecydowanie niepełny, gdyby nie zawrzeć w nim informacji i ocen dotyczących wpływu Polski na proces decyzyjny i kształtowanie polityki i aktów prawnych UE na forum jej instytucji.

Okres: maj 2007 – kwiecień 2008 to rok pod wieloma względami szczególny. Granice wewnętrzne między Polską a jej sąsiadami z Unii zostały zniesione. Uzgodniono nowe ramy instytucjonalno-prawne funkcjonowania Wspólnot Europejskich. Do Polski napłynęło rekordowe wsparcie finansowe z funduszy pomocowych, stanowiących impuls rozwojowy dla polskiej infrastruktury, gospodarki i społeczeństwa obywatelskiego.

Wiele pozostaje do zrobienia. Nie należy zapominać, że polskie rolnictwo oraz przemysł rolno-spożywczy posiadają wciąż duże rezerwy w zakresie poprawy efektywności i tym samym zdolność do konkurencyjności w bardziej liberalnych warunkach. Przed Polską stoją wyzwania związane z budowaniem pozycji w zmienionej Traktatem z Lizbony strukturze decyzyjnej, a także przystąpieniem do strefy euro. Polska stoi także przed szansą, ale i wyzwaniem skutecznej absorpcji środków finansowych z budżetu Unii. Wyżej wymienione przykłady pokazują, jak wielkiej aktywności wymaga nie tylko bieżąca realizacja polityki europejskiej, ale także planowanie strategiczne działań Polski w ramach UE w kolejnych latach. Aby osiągnąć zamierzone cele, trzeba wyciągnąć wnioski z analizy kosztów i korzyści dotychczasowej obecności Polski w Unii Europejskiej, do czego mamy nadzieję przyczyni się niniejszy raport.



# Podsumowanie

- 78% Polaków popiera członkostwo Polski w UE. Choć okres od maja 2007 do maja 2008 r. obfitował w wydarzenia polityczne, zarówno na arenie europejskiej (negocjacje nad Traktatem z Lizbony), jak i w kraju (przyspieszone wybory parlamentarne jesienią 2007 r.), mogące wpływać na postrzeganie kosztów i korzyści członkostwa, to badania opinii publicznej wskazywały na kontynuację wcześniej obserwowanych trendów akceptacji dla akcesji. Polacy pozytywnie oceniają perspektywy Polski w zjednoczonej Europie. 69% obywateli uważa, że w ciągu 10-20 lat Polska zyska na członkostwie w UE.
- W okresie od maja 2007 do maja 2008 r. dały o sobie znać pierwsze średnio- i długookresowe efekty akcesji, odzwierciedlone w poziomie wzrostu gospodarczego, który na koniec 2007 r. osiągnął 6,5%. Tym samym był to drugi z kolei rok przyspieszonego rozwoju, w którym stopa wzrostu przekroczyła 6%. Kontynuowany był także trend spadku bezrobocia i wzrostu dochodu rozporządzalnego w gospodarstwach domowych, co powodowało znaczne zwiększenie konsumpcji (o 5,2% w skali roku).
- Jeszcze w 2003 r. stopa bezrobocia wynosiła 20%, średnia płaca w sektorze przedsiębiorstw kształtowała się na poziomie 537 euro<sup>1</sup>, a napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) sięgał 3,7 mld euro. Po prawie czterech latach członkostwa, na koniec 2007 r., wskaźniki te wynosiły odpowiednio: bezrobocie – 11,4%, płaca – 850 euro<sup>2</sup>, BIZ zaś były ponad trzykrotnie wyższe i osiągnęły wartość 12,8 mld euro. Oznacza to, że w ciągu niespełna czterech lat od momentu uzyskania przez Polskę członkostwa w UE bezrobocie spadło prawie o połowę, czemu dodatkowo towarzyszył nominalny wzrost o 58% wynagrodzeń wyrażonych w euro.
- Wspomniane średnio- i długookresowe efekty akcesji są związane m.in. z rosnącym wsparciem i wykorzystaniem przyznanych Polsce funduszy przedakcesyjnych i strukturalnych. Transfery z budżetu UE wyniosły w 2007 r. ponad 8 mld euro, co stanowiło ponad 2% polskiego PKB. Dostępność tych środków była czynnikiem, który miał zasadniczy wpływ m.in. na przebieg procesów modernizacyjnych i inwestycyjnych w polskim rolnictwie czy rozwój infrastruktury transportowej w kraju. Konsekwentnie, od dnia akcesji, poprawia się dodatnie saldo przepływów finansowych z UE, które na koniec 2007 r. wyniosło 5,2 mld euro.

<sup>1</sup> Zastosowano przelicznik średnich kursów z ostatnich kwartałów lat 2003 (EUR/PLN = 3,6232) i 2007 (EUR/PLN = 3,655), opublikowanych przez Narodowy Bank Polski. W wypadku zastosowania średniego kursu euro w 2007 r. (EUR/PLN = 3,7829), opublikowanego przez Narodowy Bank Polski, płace wyniosłyby odpowiednio: 656 euro i 821 euro.

<sup>2</sup> W grudniu 2007 r. przeciętna inflacja w krajach bałtyckich przekroczyła 10%, a na Łotwie wyniosła 14% rok wcześniej średnia inflacja w krajach bałtyckich wynosiła 5,5%.

- Ważnym czynnikiem wpływającym na wzrost gospodarczy okazała się migracja zarobkowa polskich obywateli do „starych” państw członkowskich. Otwarcie rynków pracy wpłynęło pośrednio na obniżenie bezrobocia, a także wzrost presji płacowej w Polsce. Efektem tego było podnoszenie wynagrodzeń przez pracodawców w kraju, obawiających się utraty najlepiej wykwalifikowanych kadr. Istotne znaczenie dla sytuacji gospodarczej Polski miały ponadto transfery dochodów, dokonywane przez polskich obywateli zatrudnionych za granicą. W 2007 r., według szacunków Narodowego Banku Polskiego (NBP), transfery te łącznie przekroczyły kwotę 20 mld złotych, tj. wartość BIZ w roku poprzedzającym akcesję.
- Wzrost wynagrodzeń przekładał się na wyższy poziom konsumpcji i tym samym wpływał na dynamikę rozwoju gospodarczego. Jednocześnie wzrost popytu konsumpcyjnego pociągnął za sobą presję inflacyjną. Inflacja wzrosła z 1% w 2006 r. do 2,5% w 2007 r. i 4,1% w pierwszym kwartale 2008 r. Warto jednak zauważyć, że u źródeł wzrostu cen znalazły się także zjawiska o charakterze globalnym (m.in. wzrost cen energii i żywności) i krajowe uwarunkowania, nie związane bezpośrednio z członkostwem Polski w UE.
- Pośrednim efektem akcesji pozostawał wciąż wysoki napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych, których wartość w 2007 r. wyniosła prawie 12,8 mld euro. Warto przy tym zaznaczyć, że o ile do 2004 r. znacząca część napływu BIZ związana była z procesami prywatyzacyjnymi, to obecnie udział inwestycji z tego tytułu pozostaje na stosunkowo niewielkim poziomie. Szacuje się, że do chwili obecnej w Polsce utworzono dzięki bezpośrednim inwestycjom zagranicznym ok. 1,2 mln miejsc pracy. Także ze względu na BIZ Polska jest dziś potentatem w produkcji ekranów LCD, sprzętu AGD, czy znaczącym eksporterem samochodów. Miniony rok potwierdził obserwowane w ciągu ostatnich lat zainteresowanie dużych zagranicznych przedsiębiorstw i koncernów lokowaniem swoich centrów naukowo-badawczych czy logistycznych w Polsce. Do takich inwestycji skłania je m.in. wysoko kwalifikowana siła robocza. Podstawowym powodem wzrostu atrakcyjności Polski dla inwestorów zagranicznych, po wejściu do UE, było też znaczące ograniczenie ryzyka inwestycyjnego. Innymi słowy, warunki prowadzenia biznesu stały się bardziej stabilne i przewidywalne, co pozwoliło inwestorom na planowanie swoich działań w długiej perspektywie czasowej.
- Z perspektywy minionych czterech lat wyraźnie widać, że wejście Polski do Unii Europejskiej zdynamizowało zmiany na wsi: przyspieszyło proces modernizacji i restrukturyzacji rolnictwa, korzystnie wpłynęło na rozwój obszarów wiejskich. Instrumenty i działania WPR przyczyniły się do stabilizacji warunków produkcyjnych, dały impuls finansowy do działań inwestycyjnych, zmieniły obraz i funkcjonowanie wsi. Udział we wspólnym rynku umożliwił wykorzystanie przez Polskę przewag komparatywnych w produkcji rolnej względem państw UE-15, a także względem innych „nowych” państw członkowskich UE. Wzrost cen produktów rolnych w 2007 r. oraz w pierwszej połowie 2008 r. skompensował dynamiczny wzrost cen środków produkcji. Dzięki korzystnej koniunkturze w rolnictwie oraz transferom z budżetów wspólnotowego i krajowego dochody polskich rolników wzrosły w 2007 r. o 13,7% (podczas gdy w UE-27 wzrosły średnio o 5,4%). Pozytywne efekty dostrzegają sami rolnicy – grupa społeczna, która przed 2004 r. miała najbardziej sceptyczne podejście do wejścia Polski do Unii Europejskiej.
- Należy podkreślić, że Polska uniknęła scenariusza rozwoju gospodarczego, którego doświadczyły państwa bałtyckie, do niedawna uznawane za prymusów wśród „nowych” państw członkowskich. Mimo że przeciętne tempo wzrostu gospodarczego w Estonii, na Litwie i Łotwie w latach 2004–2006 wynosiło 7,5%, ceną za szybki rozwój, któremu towarzyszył znaczny wzrost konsumpcji i płac (średnio ponad 24% w 2007 r.), okazała się

wysoka inflacja i niebezpiecznie wysoki deficyt na rachunku obrotów bieżących<sup>3</sup>. Wzrost płac powodował przede wszystkim wzrost kosztów pracy, co z kolei doprowadziło do spadku konkurencyjności tych gospodarek. W konsekwencji istnieje realna obawa, że w krajach tych dojdzie do załamania gospodarczego, co zdają się potwierdzać aktualne dane dotyczące zmiany podstawowych wskaźników makroekonomicznych.

- Nie sprawdziły się optymistyczne prognozy dotyczące kilkunastoprocentowego wzrostu liczby turystów. W 2007 r. wyniósł on 6%. Warto jednak odnotować, że Polska została po raz pierwszy sklasyfikowana w prestiżowym rankingu Country Brand Index (CBI), opublikowanym w listopadzie 2007 r., i to od razu na ósmym miejscu, w jednej z podkategorii, tzw. *Rising Star – Seen as on their way to becoming major destinations*. Oznacza to, że Polska ma w najbliższych latach szansę stać się atrakcyjnym kierunkiem turystycznym. Na razie jednak wciąż przegrywamy w rankingach atrakcyjności turystycznej z Czechami i Węgrami a udział turystyki w PKB pozostaje na stosunkowo niskim poziomie. W 2006 r. wpływy dewizowe z turystyki wyniosły 7,2 mld USD, co odpowiadało ok. 2% PKB. Wejście do Strefy Schengen powinno stać się dodatkowym „psychologicznym” impulsem wzrostu atrakcyjności turystycznej Polski.
- W okresie od maja 2007 r. do maja 2008 r. głównym kierunkiem migracji Polaków były Wielka Brytania, Niemcy i Irlandia, chociaż w drugiej połowie roku widoczne stały się oznaki spowolnienia tempa przyrostu liczby Polaków na Wyspach Brytyjskich. Skala legalnej emigracji zatrudnieniowej Polaków w 2007 r. wyniosła ok. 900-1100 tys. osób (tylu obywateli jest średniorocznie zatrudnionych w krajach EOG). W drugiej połowie 2007 r. odnotowano jednak pewne zmniejszenie liczby wyjazdów.
- Badania opinii publicznej pokazują, że Polacy pracujący za granicą są coraz bardziej skłonni wrócić do kraju. Ponadto, odsetek osób, które nie są zainteresowane emigracją zarobkową, wzrósł z 53% w 2003 r. do 76,3% w 2007 r. Są przesłanki, by sądzić, że w 2008 r. powrót do kraju planuje dwa razy więcej Polaków przebywających w Wielkiej Brytanii i Irlandii niż w roku ubiegłym. Deklarowane powody, które skłaniają rodaków do powrotu to: tęsknota za Polską i najbliższymi, znacznie większe możliwości rozwoju, względy osobiste, słabnące (w stosunku do złotego) waluty krajów przyjmujących pracowników migrujących. Dwie trzecie reemigrantów chce rozpocząć lub kontynuować karierę zawodową. Prawie jedna trzecia deklaruje chęć podjęcia na nowo przerwanych studiów, a blisko co czwarty respondent zastanawia się nad założeniem własnej firmy.
- Polscy emigranci to przede wszystkim tzw. *'target earners'* – osoby wyjeżdżające głównie w celach zarobkowych, z zamiarem powrotu do kraju, lub *'global cosmopolitans'* – młodzi wykształceni ludzie, chcący podwyższyć poziom swojego życia, otwarci na możliwości, jakie otwiera przed nimi zjednoczona Europa. Migracje specjalistów czy też osób z wysokimi kwalifikacjami, szczególnie personelu medycznego, stały się jednym z najważniejszych tematów w debatach o migracji. Wiele wskazuje na to, że obecnie mamy do czynienia bardziej z tzw. cyrkulacją niż drenażem mózgow. Wyjazdy personelu medycznego, jak dotąd, nie przybrały charakteru masowego, jednakże migracje tej grupy mogą mieć negatywne konsekwencje na szczeblu lokalnym oraz w wypadku najbardziej deficytowych specjalizacji lekarskich. W kontekście skutków społecznych, istotny wydaje się problem częstego podejmowania pracy poniżej kwalifikacji, określanej mianem „deprecjacji kwalifikacji”.

<sup>3</sup> Przeciętnie deficyt na rachunku bieżącym wynosił blisko 16% PKB w III kwartale 2007 r. wobec 10% PKB w 2005 r.

- Jednym z najważniejszych wydarzeń w czwartym roku członkostwa Polski w UE było wejście Polski do strefy Schengen w grudniu 2007 r. Było to zwieńczenie wieloetapowego procesu dostosowawczego, który wymagał zmian w uregulowaniach prawnych, sporego wysiłku administracyjno-organizacyjnego i inwestycyjnego. Nie bez znaczenia był także aspekt finansowy, choć w tym przypadku należy odnotować, że dzięki pokryciu znaczących kosztów z funduszy unijnych udział Polski w systemie Schengen w stosunkowo małym stopniu obciążał budżet państwa. W pierwszych miesiącach 2008 r. uczestnictwo we wspólnej polityce wizowej skutkowało utrudnieniami – w większości o charakterze czasowym – we wjeździe do Polski dla obywateli Białorusi, Ukrainy i Rosji. Jednak korzyści są ewidentne nie tylko dla przeciętnego obywatela, lecz także dla sfery gospodarki. Ułatwione zostały wewnątrzspółnotowe dostawy towarów a dzięki zlikwidowaniu kolejek na granicach z 4 państwami UE możliwe są dostawy *just in time*.
- Członkostwo Polski w Unii Europejskiej miało istotny wpływ na rozwój infrastruktury transportowej, współfinansowany ze środków z Funduszu Spójności (FS), Sektorowego Programu Operacyjnego Transport (SPOT), oraz Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwój Regionalny. Oszacowano, że w okresie finansowania 2004–2006 (pierwsze lata członkostwa oraz okres bezpośrednio przedakcesyjny, z terminem wydatkowania 31 grudnia 2008 r.) do sektora transportowego w Polsce powinna trafić kwota ok. 4,8 mld euro. Stopień rzeczywistego wykorzystania środków z Funduszu Spójności i z ZPORR jest niższy (wynosi ok. 70–80%) i nie jest on w pełni zadowalający.
- Największe inwestycje drogowe dofinansowane z funduszy Unii Europejskiej w okresie członkostwa (lub bezpośrednio przed akcesją – ISPA) koncentrowały się na głównych korytarzach planowanych docelowo jako autostrady i drogi ekspresowe. Duża część projektów znajduje się nadal w realizacji. Do największych inwestycji, które zostały w pełni ukończone w latach 2004–2008 należą np.: odcinek autostrady A-2 Konin-Stryków (nowa inwestycja), odcinki autostrady A-4 Kleszczów-Sośnica (nowa inwestycja) oraz Legnica-Wrocław (modernizacja), odcinek autostrady A-6 Klucz-Kijewo (modernizacja). Pomoc unijna na modernizację i rozwój transportu kolejowego ograniczała się w pierwszym okresie członkostwa do kilku projektów. Przykładowo zmodernizowano odcinek linii kolejowej E-20 Rzepin – granica niemiecka. Mankamentem projektów transportowych współfinansowanych ze środków unijnych (a także planowanych na okres 2007–2013) jest niski udział inwestycji w rozwiązania intermodalne, wiążące ze sobą poszczególne systemy transportowe.
- Czwarty rok obecności Polski w Unii uwidoczniał zwiększony popyt na połączenia infrastrukturalne Polski centralnej i wschodniej z Niemcami oraz innymi krajami „starej” Unii. Zwiększyło się także zapotrzebowanie na tranzyt od granicy litewskiej, przez Warszawę i Wrocław w kierunku granicy czeskiej oraz popyt na infrastrukturę obsługującą powiązania ośrodków metropolitalnych z ich strefą zewnętrzną oraz łączącą główne miasta Polski.
- Członkostwo Polski w Unii Europejskiej to także jej udział w systemie decyzyjnym i instytucjonalnym. Doświadczenia ostatnich dwunastu miesięcy potwierdzają, że Polska aktywnie wpływa na kształt samej Unii i podejmowane w jej ramach decyzje, tak, by były one jak najbardziej zgodne z polskimi interesami i priorytetami polityki europejskiej kolejnych rządów. Dotyczy to zarówno spraw o fundamentalnym znaczeniu, takich jak zakończone sukcesem negocjacje Traktatu z Lizbony, angażowanie UE w zacieśnianie stosunków z jej wschodnimi sąsiadami, jak i kwestii mniej spektakularnych, obejmujących m.in. codzienną działalność prawodawczą UE, która ma olbrzymi wpływ na funkcjonowanie gospodarki, działalność przedsiębiorców czy życie „zwykłego obywatela”.

- Pozytywnym i oczekiwanym następstwem członkostwa Polski w UE jest umocnienie pozycji Polski w relacjach z państwami spoza UE. Przykład jednoznacznego zaangażowania państw członkowskich i instytucji UE w rozwiązanie sprawy rosyjskiego embarga na import mięsa z Polski był potwierdzeniem zasady solidarności, która ma podstawowe znaczenie dla zachowania spójności działań i samej UE.
- Członkostwo Polski w UE nadało nowy i bardziej realny wymiar polskiemu zaangażowaniu na rzecz kontynuacji polityki dalszego rozszerzania UE. Dotyczy to nie tylko udziału w wypracowaniu kluczowych dokumentów UE w tym zakresie, ale także wspierania tempa i jakości negocjacji akcesyjnych z Turcją i Chorwacją oraz europejskich aspiracji państw Europy Wschodniej, a w szczególności Ukrainy. Dzięki takiej postawie, członkostwo Polski przyczyniło się do kształtowania pozytywnego wizerunku w państwach aspirujących do UE, a ponadto wpłynęło pozytywnie na intensyfikację współpracy z partnerami UE popierającymi politykę rozszerzenia. Udana transformacja oraz dotychczasowy bilans kosztów i korzyści akcesji stanowią dla wielu państw aspirujących do członkostwa ważny argument w podążaniu przyjętą ścieżką reform.
- Współpraca z organami sądowymi UE, w tym z Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (TSWE), dowodzą, że Polska aktywnie broni swoich interesów tam, gdzie występują wątpliwości czy kontrowersje w stosowaniu unijnego prawodawstwa. Dostępne statystyki potwierdzają, że w postępowaniach prejudycjalnych, w których państwa członkowskie mają możliwość przedstawiania własnego stanowiska w kwestii interpretacji prawa wspólnotowego, jesteśmy jednym z aktywniejszych państw. Aktualne pozostają natomiast problemy dotyczące tempa implementacji unijnego prawodawstwa do krajowego porządku prawnego. W czwartym roku członkostwa odnotowano dalsze postępy w realizacji jednego z celów Strategii Lizbońskiej, tj. tworzenia lepszego prawa (działań zmierzających do uproszczenia obowiązujących i tworzonych rozwiązań prawnych, zarówno instytucjonalnych, jak i finansowych). Największym osiągnięciem w tej dziedzinie było przyjęcie celu redukcji obciążeń administracyjnych o 25% i regularne mierzenie wspomnianych obciążeń w obowiązującym prawie.
- Należy odnotować dalszy postęp w obejmowaniu przez obywateli polskich stanowisk urzędniczych w UE i sukcesywnym wypełnianiu przyznaných Polsce kwot. Wg danych na kwiecień 2008 r. wypełnienie puli stanowisk przewidzianych dla obywateli polskich w Komisji Europejskiej wynosi 75%. Za najmniej satysfakcjonujące w wypadku obsady stanowisk w Komisji Europejskiej należy uznać tempo rekrutacji Polaków na stanowiska dyrektorskie (44%) i stanowiska niższego szczebla kierowniczego (32%). Natomiast systematycznie rośnie zatrudnienie obywateli polskich także w pozostałych instytucjach i agencjach UE, które w porównaniu z listopadem 2005 r. wzrosło łącznie o ok. 90% (z 955 do 1791 osób). Wykorzystanie przewidzianych dla Polski kwot zatrudnienia w instytucjach UE pociąga za sobą także negatywne konsekwencje, przede wszystkim w postaci odpływu doświadczonych, pracowników z administracji rządowej. Oprócz naturalnej w wielu przypadkach ścieżki zaplanowanej kariery zawodowej przewidującej pracę w instytucjach UE, źródeł takich decyzji należy także poszukiwać w niestabilności rozwiązań prawnych dotyczących służby cywilnej, czy materialnych warunków zatrudnienia. Kwestie te wymagają pilnego uregulowania przede wszystkim w kontekście przypadających na 2011 r. prezydencji Polski w Unii Europejskiej.

# Wykaz użytych skrótów

CY –	Cypr	SAPS–	system jednolitej płatności obszarowej (ang. <i>Single Area Payment Scheme</i> )
CZ –	Czechy	SI –	Słowenia
BIZ–	bezpośrednie inwestycje zagraniczne	SK –	Słowacja
EE –	Estonia	SPO–	Sektorowy Program Operacyjny
ESU–	Europejska Jednostka Wielkości Ekonomiczne (ang. <i>European Size Unit</i> )	UE–	Unia Europejska
EUR–	euro	UE-8–	Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Słowacja, Słowenia, Węgry
HU –	Węgry	UE-10–	Cypr, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Słowacja, Słowenia, Węgry
KE–	Komisja Europejska	UE-12–	Bułgaria, Cypr, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry
LGD–	Lokalne Grupy Działania	UE-15–	Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Szwecja, Wielka Brytania, Włochy
LT –	Litwa	WOK –	wskaźnik optymizmu konsumentów
LV –	Łotwa	WPR –	Wspólna Polityka Rolna
MSP –	małe i średnie przedsiębiorstwa	WTO –	Światowa Organizacja Handlu (ang. <i>World Trade Organisation</i> )
MT–	Malta		
NGO–	organizacja pozarządowa (ang. <i>Non-Governmental Organisation</i> )		
NBP –	Narodowy Bank Polski		
PL –	Polska		
PLN–	złoty polski		
PKB –	produkt krajowy brutto		
PPS –	parytet siły nabywczej wg metodologii Eurostat (ang. <i>Purchasing Power Standard</i> )		
PROW–	Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich		
SAPARD–	Specjalny Program Akcesyjny na Rzecz Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich (ang. <i>Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development</i> )		

# Ogólne aspekty gospodarcze

*Bartłomiej Rokicki, Adam Żołnowski*

## Wstęp

Przystąpienie do Unii Europejskiej było kluczowym etapem realizacji strategii ekonomicznej Polski, zapoczątkowanej w latach 90. Strategia ta opierała się na czterech filarach: stabilizacji makroekonomicznej, wzmocnieniu sektora finansowego, przeprowadzeniu reform strukturalnych oraz wstąpieniu do UE. Z tej perspektywy należy podkreślić, że szereg zmian, które dokonały się w polskiej gospodarce do chwili obecnej, wynikało z przygotowań do akcesji i było bezpośrednio związanych z procesem integracji europejskiej. Momentu wstąpienia do UE nie można zatem traktować jako początku otwierającego zupełnie nowy etap rozwoju gospodarczego Polski. Przyjmując powyższe zastrzeżenie i zakładając, że upływający 4-letni okres członkostwa stwarza okazję do dokonania pierwszej próby oceny długofalowych efektów wstąpienia do UE, w rozdziale staramy się przedstawić najważniejsze tendencje gospodarcze, które uwidoczniły się w tym okresie.

Jednocześnie zwracamy uwagę na fakt, że integracja z UE odbywa się równolegle z procesami gospodarczymi wynikającymi z globalizacji, co utrudnia jednoznaczne wyodrębnienie „efektów unijnych”. Niemniej jednak takie zjawiska jak wsparcie otrzymane w postaci funduszy przedakcesyjnych i strukturalnych, otwarcie rynków pracy w wybranych państwach członkowskich, czy też obniżenie ryzyka inwestycyjnego związanego z bezpośrednimi inwestycjami zagranicznymi (BIZ) mają charakter ściśle unijny. Co ważniejsze, do końca 2011 r. należy oczekiwać całkowitej liberalizacji dostępu do rynków pracy wszystkich państw UE-15, a kwota funduszy unijnych zaangażowanych w Polsce powinna przy sprawnej absorpcji osiągnąć poziom 67,3 mld euro do końca 2015 r. Czynniki te spowodują dalsze pogłębienie przedstawionych w opracowaniu „efektów unijnych”.

By lepiej zobrazować zmiany zachodzące w kraju, pokazujemy je na tle procesów gospodarczych w państwach, które dołączyły do UE wraz z Polską. Mamy nadzieję, że niniejszy rozdział, podobnie jak cała publikacja, przyczyni się do wzbogacenia debaty publicznej na temat efektów członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

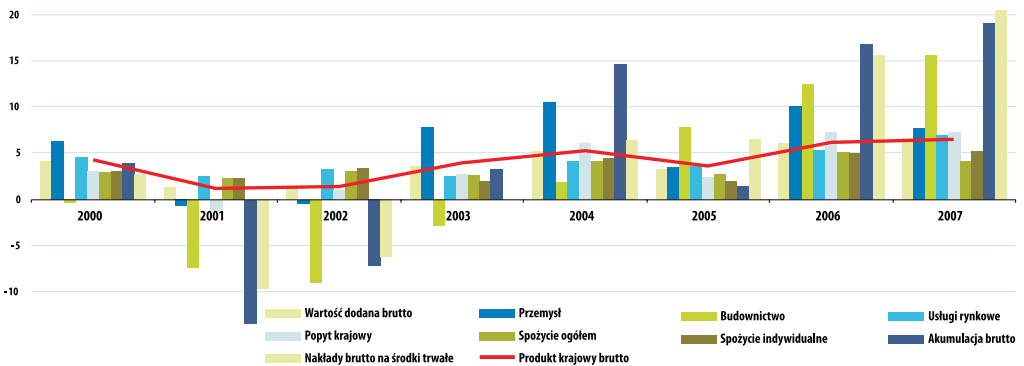
## Ogólny stan gospodarki

Opierając się na analizie danych pokazujących realną dynamikę produktu krajowego w latach 2000–2007 (wykres 1), trudno uznać samo przystąpienie Polski do UE za wydarzenie przełomowe pod względem długookresowej ewolucji stopy wzrostu zagregowanego PKB. Rok 2004 przyniósł co prawda wyraźnie wyższą stopę wzrostu PKB,

jednak była to przede wszystkim pochodna efektu psychologicznego, który spowodował skokowy wzrost popytu krajowego<sup>4</sup>. Wzrostowi gospodarstwu sprzyjała także rosnąca dynamika eksportu oraz importu. Pozytywny wpływ akcesji, już w większym stopniu oparty na silnych podstawach makroekonomicznych (przede wszystkim dzięki wzrostowi inwestycji), jest widoczny dopiero od 2006 r., w którym stopa wzrostu PKB przekroczyła poziom 6% w skali roku i była najwyższa od 1997 r.

Wpływ akcesji jeszcze wyraźniej widać w statystykach pokazujących dynamikę poszczególnych składowych PKB. W latach 2006 i 2007 głównymi czynnikami wzrostu gospodarczego były popyt konsumpcyjny i inwestycyjny. Szczególną uwagę zwraca systematyczny wzrost dynamiki nakładów na środki trwałe (w 2007 r. ok. 20% w ujęciu rocznym) oraz realnej dynamiki wartości dodanej w budownictwie. W tym konkretnym przypadku rok 2004

Wykres 1. Dynamika realna produktu krajowego brutto w Polsce w latach 2000-2007



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS (<http://www.stat.gov.pl>).

wydaje się pełnić rolę swoistego punktu odbicia i sugeruje istnienie silnego związku pomiędzy przystąpieniem Polski do UE a wzmoczoną aktywnością inwestycyjną. Na szczególną uwagę zasługuje w tym kontekście działalność zagranicznych podmiotów z branży budowlanej, których aktywność inwestycyjna zwiększyła się skokowo po przystąpieniu Polski do UE<sup>5</sup>. W znacznie mniejszym stopniu „efekt unijny” jest natomiast widoczny w danych pokazujących dynamikę wartości dodanej w przemyśle czy usługach rynkowych.

Jak zaznaczono, wstępna analiza dynamiki realnego PKB w latach bezpośrednio przed i po akcesji skłania do przypuszczenia, że „efekt unijny” to przede wszystkim wzrost popytu krajowego oraz akumulacji brutto na środki trwałe. Kluczowa jest jednak odpowiedź na pytanie, na ile zaobserwowane zmiany są rzeczywiście efektem akcesji, a na ile pochodną naturalnych zmian cyklu gospodarczego oraz krajowej polityki makroekonomicznej. W wypadku Polski odpowiedzi na to pytanie należy poszukiwać, uwzględniając brak w ciągu ostatnich lat istotnych zmian w polityce makroekonomicznej. W związku z powyższym to akcesja i jej konsekwencje jawią się jako ważne przyczyna zaobserwowanych tendencji.

<sup>4</sup> Efekt ten w znacznej mierze był związany z oczekiwaniami społecznymi, dotyczącymi skokowego wzrostu cen po 1 maja 2004 r. W konsekwencji to właśnie popyt krajowy stał się motorem wzrostu PKB w 2004 r., przy czym istotną rolę we wzroście popytu odegrała konsumpcja (zob. dane Departamentu Rachunków Narodowych i Finansów GUS).

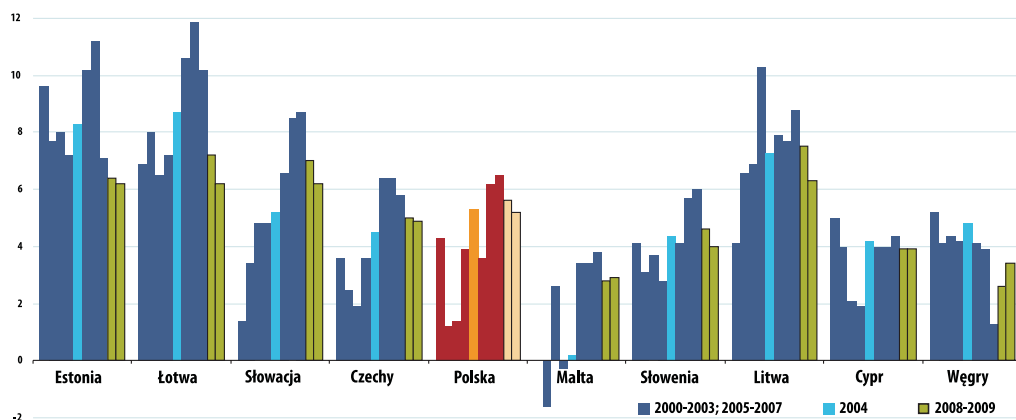
<sup>5</sup> Dotyczy to przede wszystkim inwestorów z Hiszpanii, przy czym warto zauważyć, że ich zwiększona aktywność w Polsce jest pochodną zarówno akcesji, jak i kryzysu na hiszpańskim rynku nieruchomości, z którego wynika potrzeba poszukiwania nowych rynków.



Bez wątplenia wpływ na wzrost gospodarczy w Polsce mają m.in. transfery otrzymywane z budżetu UE (w szczególności w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz Polityki Spójności), których wielkość należy uznać za znaczącą w kategoriach makroekonomicznych. W 2007 r. suma transferów z UE wyniosła ponad 8 mld euro, co stanowiło ponad 2% polskiego PKB. Dostępność tych środków jest czynnikiem, który ma zasadniczy wpływ m.in. na przebieg procesów modernizacyjnych i inwestycyjnych w polskim rolnictwie czy rozwój infrastruktury transportowej w kraju, przez to zaś także na poziom wzrostu gospodarczego.

Wpływ akcesji na wzrost gospodarczy potwierdzają doświadczenia czterech tzw. krajów kohezyjnych<sup>6</sup>, jak i trendy zaobserwowane w państwach, które przystąpiły do UE w 2004 r. i później. Jeżeli chodzi o tę pierwszą grupę, szanse płynące z integracji w największym stopniu zostały wykorzystane przez Irlandię i Hiszpanię,

**Wykres 2. Stopa wzrostu PKB w 10 „nowych” państwach członkowskich UE w latach 2000-2009**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)<sup>8</sup>.

podczas gdy osiągnięcia gospodarcze Grecji i Portugalii w ostatnich dwóch dekadach znalazły się znacznie poniżej oczekiwań<sup>7</sup>. Jeżeli zaś chodzi o „nowe” kraje członkowskie UE, to o znaczącej, pozytywnej zmianie stopy wzrostu po akcesji mówić można głównie w wypadku Czech, Malty, Polski i Słowacji. Przykład Węgier pokazuje natomiast, że potencjalne korzyści z integracji mają stosunkowo niewielkie znaczenie przy niewłaściwej krajowej polityce makroekonomicznej.

Warto też dodać, że wśród „nowych” państw członkowskich Polska, podobnie jak Czechy i Słowacja, charakteryzuje się najbardziej zrównoważonym wzrostem ze względu na jego strukturę. Na przeciwległych biegunach znajdowały się od momentu akcesji kraje bałtyckie, gdzie występowała bardzo wysoka dynamika spożycia indywidualnego oraz duży deficyt w handlu zagranicznym.

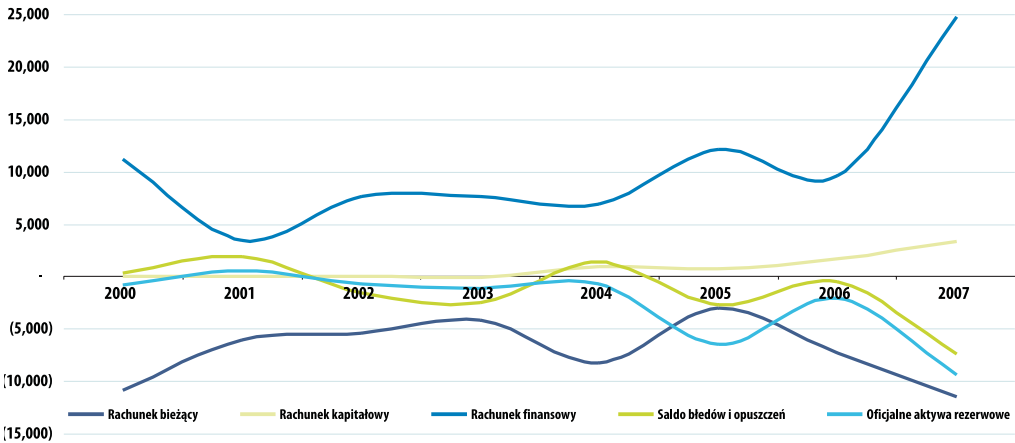
<sup>6</sup> Grecja, Hiszpania, Irlandia i Portugalia – najbiedniejsze kraje UE-15, które przystąpiły do Unii w latach 80. XX wieku (z wyjątkiem Irlandii) i do niedawna były głównymi beneficjentami unijnej Polityki Spójności.

<sup>7</sup> Szczegółową analizę osiągnięć krajów kohezyjnych i przyczyn zróżnicowania można znaleźć np. [w] B. Rokicki, *Dotychczasowe doświadczenia w realizacji Polityki Spójności UE w regionach Celu 1 w starych krajach członkowskich. Przypadki typowych porażek oraz typowych sukcesów*, opracowanie wykonane na zlecenie Departamentu Analiz i Strategii Urzędu Komisji Integracji Europejskiej, Warszawa 2006.

<sup>8</sup> Prognozy na lata 2008-2009.

Podsumowując, w wypadku Polski akcesja niewątpliwie stała się dodatkowym impulsem do przyspieszonego wzrostu gospodarczego już w 2004 r. Wstępna analiza dynamiki zagregowanego produktu krajowego w kolejnych latach wskazuje, że wzrost był przede wszystkim pochodną rosnącego popytu wewnętrznego oraz inwestycji. Jak pokazuje dalsza część rozdziału – duży wpływ zarówno na rosnący popyt wewnętrzny, jak i na wzrost inwestycji miał zwiększony napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz transfery środków otrzymywanych z budżetu UE. W tym kontekście możemy zatem mówić o występowaniu pozytywnego „efektu unijnego” w odniesieniu do wzrostu PKB.

Wykres 3. Bilans płatniczy Polski w latach 2000-2007, w podziale na poszczególne rachunki (w mln euro)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych NBP (<http://www.nbp.pl>).

## Bilans płatniczy – wymiana handlowa, przepływy kapitałowe, kurs walutowy

Przystąpienie do Unii Europejskiej wpłynęło w sposób znaczący na wszystkie główne zmienne, od których zależy saldo bilansu płatniczego Polski. Dotyczy to zarówno czynników determinujących saldo na rachunku bieżącym, rachunku kapitałowym, rachunku finansowym jak i oficjalne aktywa rezerwowe. Poniżej przedstawiono ewolucję bilansu płatniczego w ostatnich latach. Na tym tle omówiono najważniejsze zmiany, jakie nastąpiły po 1 maja 2004 r.

Analiza ewolucji bilansu płatniczego (wykres 3) pokazuje, że przystąpienie Polski do UE spowodowało znaczne zmiany praktycznie we wszystkich głównych częściach składowych bilansu płatniczego. Przede wszystkim widoczna jest tendencja do wzrostu deficytu na rachunku bieżącym, który systematycznie maleł w latach 2000–2003<sup>9</sup>. Kolejną zmianą to bardzo wyraźna poprawa salda na rachunku kapitałowym, który z poziomu -40 mln euro w 2003 r. wzrósł do 3 417 mln euro w 2007 r. Począwszy od 2005 r. znacznie poprawiło się także saldo na rachunku finansowym, które według wstępnych danych osiągnęło poziom 24 813 mln euro w 2007 r.

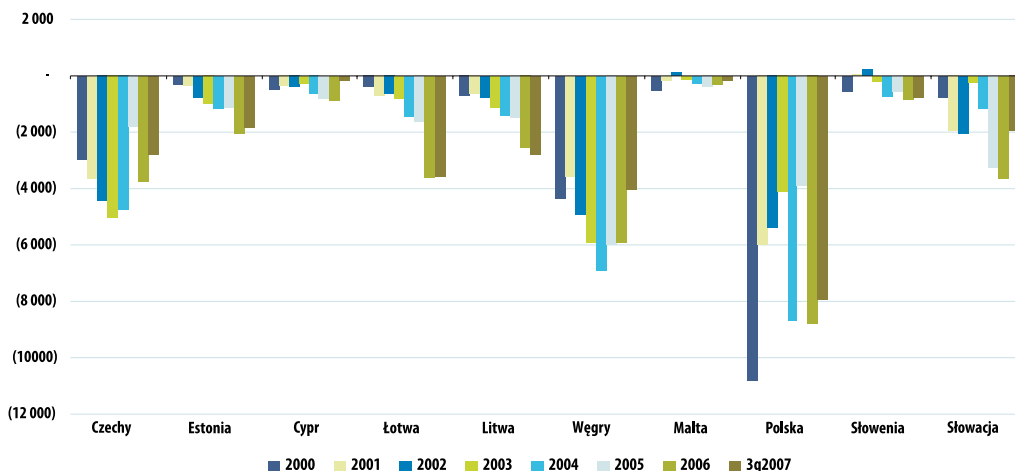
Rosnący deficyt na rachunku bieżącym jest przede wszystkim efektem ujemnego salda dochodów. O wysokości ujemnego salda zdecydowały w głównej mierze dochody zagranicznych inwestorów z tytułu ich

<sup>9</sup> Saldo na rachunku bieżącym pogarszało się również w latach 1994–1999.

zaangażowania kapitałowego w polskich podmiotach np. wypłacone dywidendy. Poza tym na saldo to wpłynęły także odsetki od kredytów, zapłacone wierzycielom zagranicznym. Saldo to gwałtownie się pogorszyło począwszy od 2004 r.

Od 2006 r., po kilkuletnim okresie poprawy salda obrotów towarowych, notowany jest stosunkowo silny wzrost deficytu w wymianie dóbr. W 2004 r. deficyt obrotów towarowych wyniósł 4 552 mln euro, by w 2007 r.

**Wykres 4. Saldo rachunku bieżącego 10 nowych państw członkowskich UE w latach 2000-2006<sup>10</sup> (w mln euro)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>).

wzrosnąć o 148% do wartości 11 311 mln euro. Odwrotną tendencję można zaobserwować w wypadku salda usług i transferów bieżących, gdzie przystąpienie do UE wpłynęło na jego wyraźną poprawę. W 2003 r. saldo usług wynosiło 442 mln euro, transferów bieżących zaś – 3 731 mln euro. W 2007 r. wartości te przedstawiały się odpowiednio 2 897 mln euro oraz 6 225 mln euro.

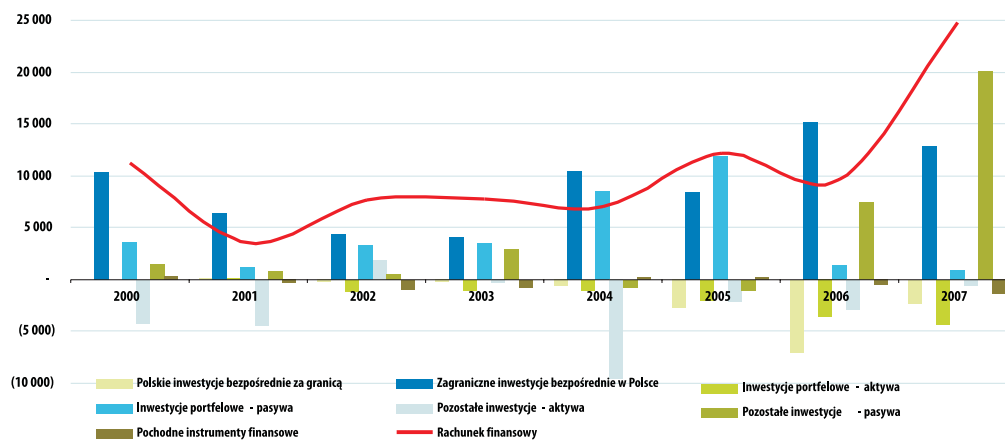
Rosnący deficyt na rachunku obrotów bieżących nie jest jedynie polską specyfiką i obserwowany jest także w innych krajach, które przystąpiły do UE w ostatnich czterech latach. Jak widać na wykresie 4, do wyraźnego pogorszenia salda, począwszy od 2004 r., doszło praktycznie we wszystkich krajach, które wstąpiły do UE w tym samym czasie, co Polska. Na tym tle znacząco wyróżniają się jedynie Czechy i Węgry, gdzie po przystąpieniu do UE zaobserwowano poprawę salda na rachunku obrotów bieżących. W wypadku Czech jest to przede wszystkim efekt poprawy salda obrotów towarowych (dynamika eksportu wzrosła tutaj znacznie bardziej niż dynamika importu po 2004 r.) i salda usług. Natomiast w wypadku Węgier poprawa salda obrotów bieżących w latach 2005-2006 to pochodna spowolnienia gospodarczego, które nastąpiło w tym kraju. Tym, co wyraźnie odróżnia Polskę od pozostałych nowych państw członkowskich UE, jest odwrócenie tendencji do systematycznej redukcji deficytu na rachunku bieżącym, którą – jak już wspomniano – zaobserwowano w latach 2000-2003. Z kolei dane z 2005 r. należy oceniać przez pryzmat „efektu unijnego” w postaci wzrostu PKB w roku akcesji, a następ-

<sup>10</sup> Dane za 2006 r. są ostatnimi danymi dotyczącymi bilansu płatniczego, dostępnymi w bazie EUROSTAT.

nie spowolnienia gospodarczego, będącego jego efektem w roku następnym. Wraz ze spowolnieniem tempa wzrostu gospodarczego w 2005 r. ograniczeniu uległ deficyt na rachunku obrotów bieżących. Podobną sytuację odnotowano jedynie w małych krajach, takich jak Cypr, Malta i Słowenia.

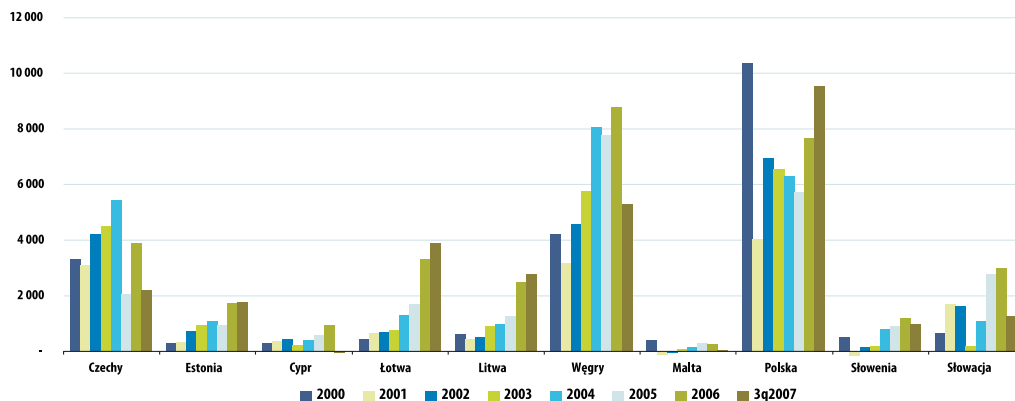
Jeśli chodzi o rachunek finansowy, okres członkostwa Polski w UE pokrywa się z czasem wyraźnego wzrostu jego dodatniego salda. Jak widać na wykresie 5, wzrost ten jest przede wszystkim wynikiem zwiększonego napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych, pozostałych inwestycji<sup>11</sup> (od 2006 r.) oraz inwestycji portfelowych (w latach 2004-2005). Jednocześnie pierwsze lata członkostwa to systematyczny wzrost polskich inwestycji bezpośrednich za granicą (aż do 2007 r.)<sup>12</sup>, pozostałych inwestycji polskich rezydentów za granicą oraz inwestycji portfelowych za granicą (od 2005 r.).

Wykres 5. Rachunek finansowy i jego główne składniki w latach 2000-2007 (w mln euro)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych NBP (<http://www.nbp.pl>).

Wykres 6. Saldo rachunku finansowego 12 „nowych” państw członkowskich UE w latach 2000-2006 (w mln euro)



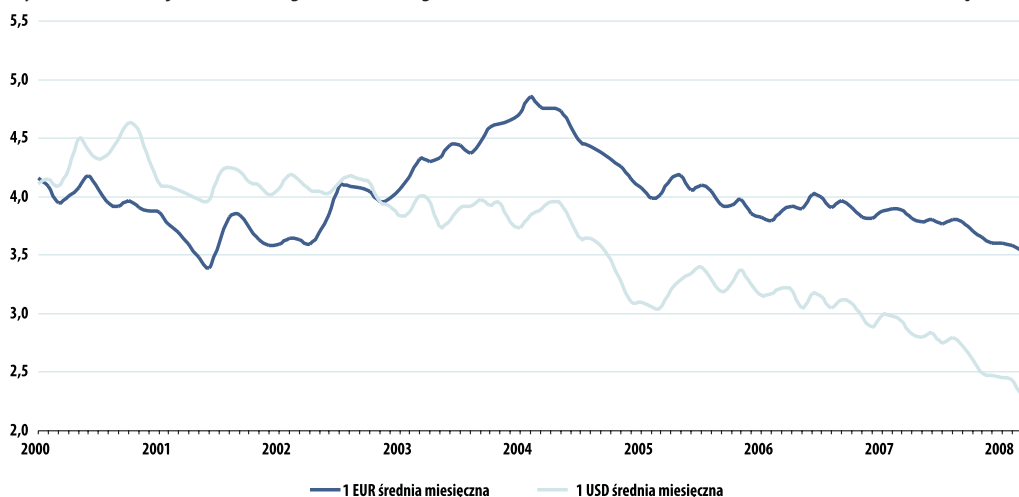
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>).

<sup>11</sup> Należności i zobowiązania z tytułu kredytów handlowych, pozostałych kredytów oraz gotówki, rachunków bieżących i lokat (depozytów).

<sup>12</sup> Z 269 mln euro w 2003 r. do prawie 2 mld euro w 2007 r. W 2006 r. ich wartość osiągnęła ponad 7 mld euro i była najwyższa w historii.

Ewolucja salda rachunku finansowego Polski w ostatnich latach doskonale wpisuje się w tendencje widoczne również w pozostałych nowych krajach członkowskich UE. Jak widać na wykresie 6, w okresie 2000–2006 praktycznie we wszystkich krajach odnotowano systematyczny wzrost dodatniego salda. Podobnie jak w Polsce, poprawa salda na rachunku finansowym to przede wszystkim efekt zwiększonego napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych po przystąpieniu do Unii Europejskiej<sup>13</sup>. W większości nowych państw członkowskich nastąpił również wzrost krajowych inwestycji bezpośrednich za granicą oraz wzrost oficjalnych aktywów rezerwowych. Dostępne dane nie pokazują niestety przepływów w ramach inwestycji portfelowych i pozostałych inwestycji. Można się jednak domyślać, że również te zmiany są podobne do tych obserwowanych w Polsce. Akcesja generalnie spowodowała wzrost przepływów kapitałowych zarówno z, jak i do nowych państw członkowskich UE.

**Wykres 7. Ewolucja nominalnego kursu złotego wobec euro i dolara w latach 2000–2007 (średnie miesięczne)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych NBP (<http://www.nbp.pl>).

Pierwsze lata członkostwa Polski w UE przyniosły znaczne zmiany kursu walutowego, zarówno w ujęciu nominalnym, jak i realnym. W wypadku kursu nominalnego, od początku 2004 r. obserwowana jest systematyczna aprecjacja złotego, który do chwili akcesji w stosunku do euro przejawiał tendencję do deprecjacji<sup>14</sup>. Powody aprecjacji złotego w pierwszych latach członkostwa są przynajmniej dwa. Po pierwsze, zwiększony napływ kapitału zagranicznego (zarówno w ramach BIZ jak i funduszy przedakcesyjnych i strukturalnych) w sposób naturalny zwiększa popyt na walutę krajową, a tym samym jej cenę. Po drugie, aprecjacja złotówki jest konsekwencją wystąpienia efektu *Balassy-Samuelsona*<sup>15</sup>. Przy założeniu, że stopa inflacji w Polsce jest podobna do tej obserwowanej w innych krajach UE i USA – a z taką sytuacją mamy do czynienia w ostatnich latach – oznacza to systematyczny spadek realnego kursu walutowego względem euro i dolara amerykańskiego. To z kolei powoduje spadek atrakcyjności polskiego eksportu i wzrost atrakcyjności importu dla odbiorców krajowych. Niewątpliwie można to uznać za jedną z przyczyn (choć oczywiście nie jedyną) pogarszającego się salda rachunku bieżącego.

<sup>13</sup> Jedynym wyjątkiem jest Malta, gdzie napływ BIZ zmniejszył się znacząco w dwóch pierwszych latach członkostwa. W 2006 r. jednak gwałtownie wzrósł, osiągając wartość prawie dwukrotnie większą niż w 2003 r.

<sup>14</sup> W wypadku dolara amerykańskiego tendencja do aprecjacji złotówki wobec tej waluty jest obserwowana nieprzerwanie od 2001 r.

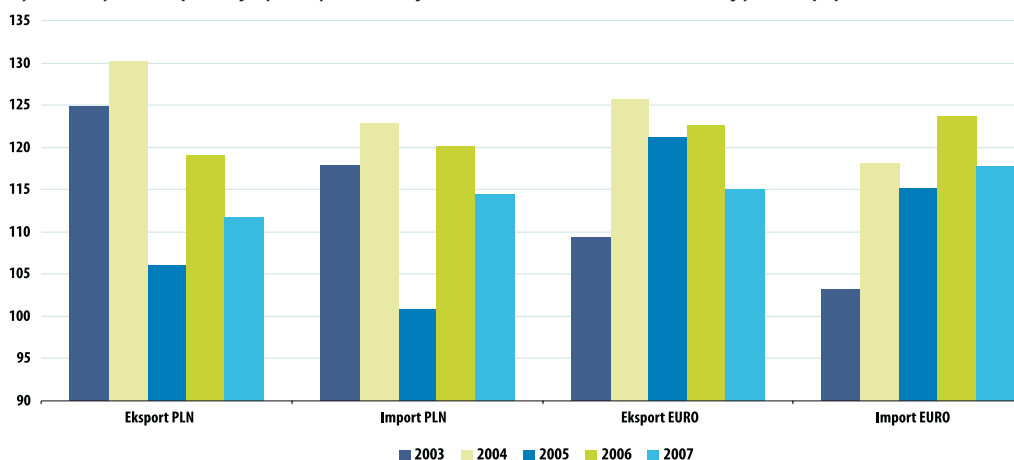
<sup>15</sup> Efekt *Balassy-Samuelsona* polega na tym, że relatywny wzrost produktywności w danej gospodarce prowadzi do umocnienia się jej waluty.

## Konsekwencje akcesji dla konkurencyjności polskiej gospodarki – kształtowanie się strumieni handlu Polski po akcesji do UE: analiza zmian (w eksporcie, w imporcie, salda) z uwzględnieniem najważniejszych zmian w strukturze geograficznej i towarowej; ocena zachodzenia efektów kreacji i przesunięcia handlu

W związku z akcesją można było oczekiwać wystąpienia w polskiej wymianie handlowej przynajmniej trzech różnych efektów. Po pierwsze, w krótkim okresie powinien nastąpić wzrost wymiany handlowej z zagranicą. W szczególności należałoby oczekiwać, że zniesienie barier celnych w handlu wewnątrz Unii przełoży się na zwiększenie eksportu produktów rolno-spożywczych do krajów członkowskich Wspólnoty<sup>16</sup>. Zarazem jednak wprowadzenie Wspólnej Taryfy Celnej powinno stymulować eksport polskiej żywności do krajów trzecich (refundacje wywozowe) i spowodować wzrost obrotów handlowych z krajami korzystającymi z preferencyjnych stawek celnych. Z drugiej strony, konsekwencją zmiany obciążeń celnych w handlu z krajami trzecimi powinien być tzw. efekt przesunięcia, polegający na zastąpieniu części importu spoza UE towarami sprowadzanymi z państw członkowskich. Wreszcie, w dłuższym okresie, przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego powinno przynieść zwiększenie popytu na towary pochodzące z importu.

Wbrew powyższym przewidywaniom, analiza dynamiki wartości polskiej wymiany handlowej wydaje się nie potwierdzać wystąpienia efektu kreacji handlu, przynajmniej jeżeli rozpatrujemy wartości wyrażone w złotych. O ile w pierwszym roku członkostwa dynamika wzrostu zarówno eksportu, jak i importu była wyraźnie większa niż w 2003 r., o tyle efekt ten zanika już w kolejnych latach. Co więcej, począwszy od 2005 r. dynamika eksportu jest już wyraźnie niższa niż przed akcesją. Podobnie jest również w wypadku importu (wyjątkiem jest rok 2006). Okazuje się jednak, że znaczny wpływ na powyższe wyniki ma umacnianie się złotego. Jeżeli bowiem porównamy

Wykres 8. Dynamika polskiej wymiany handlowej w latach 2003-2007 (w cenach bieżących, rok poprzedni = 100)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS (<http://www.stat.gov.pl>).

<sup>16</sup> Jak zaznaczono wcześniej, zmiana warunków wymiany z krajami UE dotyczyła przede wszystkim handlu towarami rolno-spożywczymi, w produkcji których Polska posiada przewagę komparatywną.

ewolucję dynamiki wymiany handlowej wyrażanej w euro, to widać, że jest ona nieco wyższa po przystąpieniu do UE (wykres 8). Można byłoby zatem mówić o wystąpieniu słabego efektu kreacji handlu, denominowanego w euro, który jest jednak pochodną zmian nominalnego kursu walutowego (czyli jest to jedynie efekt statystyczny). Warto podkreślić, że jedną z przyczyn braku wystąpienia efektu kreacji handlu jest niska stopa wzrostu gospodarczego, notowanego w ostatnich latach u głównych partnerów handlowych Polski, należących do UE (przy czym ma to wpływ przede wszystkim na dynamikę polskiego eksportu).

Wskazanie to może potwierdzać analiza zmian struktury polskiej wymiany handlowej według grup krajów. Okazuje się, że po przystąpieniu Polski do UE dynamika wymiany handlowej z krajami rozwijającymi się i krajami Europy Środkowo-Wschodniej była dużo wyższa niż w przypadku krajów rozwiniętych (w tym państw członkowskich UE). W rezultacie, udział krajów rozwiniętych w polskim handlu zagranicznym systematycznie maleje, przy czym spadek ten jest znacznie większy w imporcie niż w eksporcie. Jednocześnie rośnie udział krajów rozwijających się oraz państw Europy Środkowo-Wschodniej. Trudno jest jednak jednoznacznie ocenić, na ile powyższe zmiany są bezpośrednią konsekwencją akcesji, a na ile postępującej globalizacji gospodarki światowej i międzynarodowej liberalizacji handlu.

Jeżeli chodzi o dynamikę wymiany według poszczególnych sekcji, to praktycznie we wszystkich wypadkach największy wzrost obrotów zaobserwowano w 2004 r. Produkty rolno-spożywcze należały do grupy, gdzie dynamika eksportu była i nadal jest najwyższa, zarazem są jedną z dwóch sekcji, w których odnotowano pozytywne saldo wymiany<sup>17</sup>. Jak pokazują Barteczko i Przystupa<sup>18</sup>, w 2005 r. aż 10% całego eksportu towarów rolno-spożywczych można było wyjaśnić zniesieniem barier w handlu z UE (wpływ liberalizacji handlu na wielkość eksportu towarów rolno-spożywczych był jeszcze większy w 2004 r.)<sup>19</sup>. Dodać trzeba, że tempo wzrostu eksportu żywności w latach 2004 i 2005 wyniosło ok. 25%. Trzeba jednak pamiętać, że wartość wymiany jest tutaj relatywnie niewielka w porównaniu do produktów z innych sekcji. Pozostałe sekcje prezentujące wysoką dynamikę eksportu w ostatnich latach to przede wszystkim chemikalia i produkty pokrewne oraz maszyny, urządzenia i sprzęt transportowy.

Warto w tym miejscu zauważyć, że powyższe wyniki nie są niczym zaskakującym, jeśli weźmie się pod uwagę strukturę polskiej gospodarki. Zgodnie z wynikami badań empirycznych, pomimo transformacji gospodarki w ostatnich latach, Polska w handlu z krajami rozwiniętymi<sup>20</sup> nadal posiada przewagę komparatywną przede wszystkim w wymianie dóbr o niskim zaawansowaniu technologicznym oraz wysokiej pracochłonności. Przystąpienie do Unii Europejskiej nie spowodowało znaczących zmian w tym zakresie. Napływ kapitału zagranicznego pozwolił jednak na pewien wzrost udziału eksportu produktów wyżej przetworzonych, jak samochody czy maszyny i urządzenia elektryczne<sup>21</sup>.

Jeżeli chodzi o import, po spadku dynamiki wartości obrotów w 2005 r., w 2006 r. zaobserwować można ich ponowny, znaczny wzrost w większości sekcji. Wyjątkiem są tutaj napoje i tytoń oraz paliwa mineralne, smary i materiały po-

<sup>17</sup> Druga sekcja to „różne wyroby przemysłowe”.

<sup>18</sup> K. Barteczko, J. Przystupa, *Czynniki określające zmiany strumieni handlu zagranicznego Polski i ekonometryczna prognoza obrotów na lata 2007-2009*. Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2006.

<sup>19</sup> Innymi słowy, gdyby nie przystąpienie Polski do UE, eksport w roku 2005 byłby niższy o 10%.

<sup>20</sup> Jego wartość stanowi ok. 85% całości polskiego eksportu.

<sup>21</sup> E. Jagiełło (red.), *Celowość i realna możliwość specjalizacji eksportowej Polski w warunkach globalizacji oraz ocena aktualnej sytuacji w tej dziedzinie*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2007.

chodne. Co charakterystyczne i podkreślane już wcześniej, rok 2006 był pierwszym od kilku lat, w którym import rósł szybciej od eksportu. Przyczyny takiego stanu rzeczy są prawdopodobnie co najmniej dwie. Po pierwsze, w okresie tym znacząco zwiększyła się stopa wzrostu gospodarczego Polski. Po drugie, wzrost wartości złotówki obniżył koszt towarów importowanych, co również przelożyło się na zwiększenie popytu na te dobra.

W latach 2004-2006 najwyższy deficyt strukturalny występował w dziale paliwa mineralne, oleje mineralne i produkty ich destylacji, produkty farmaceutyczne, maszyny i urządzenia mechaniczne i ich części oraz tworzywa sztuczne i artykuły z nich. Z kolei największą nadwyżkę zanotowano w działach: meble, pościel, materace, stelaże pod materace, poduszki itp., budynki prefabrykowane, a także pojazdy nieszynowe oraz ich części i akcesoria. Wpływu członkostwa dopatrywać należy się przede wszystkim we wzroście deficytu w działach maszyny i urządzenia mechaniczne i ich części oraz tworzywa sztuczne i artykuły z nich, a także w nadwyżce w dziale pojazdy nieszynowe oraz ich części i akcesoria. W pierwszym wypadku pogłębienie się deficytu to pochodna zarówno zwiększonych bezpośrednich inwestycji zagranicznych, jak i przyspieszonego wzrostu gospodarczego – w efekcie wzrósł import o charakterze zaopatrzeniowym. Wzrost nadwyżki w dziale pojazdy nieszynowe oraz ich części i akcesoria to ewidentna konsekwencja zwiększonych inwestycji zagranicznych w polskim przemyśle motoryzacyjnym. Jak pokazują dane Narodowego Banku Polskiego (NBP), w latach 2004-2006 wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych w tym sektorze przekroczyła 1,5 mld euro<sup>22</sup>.

Jak wspomniano w części poświęconej bilansowi płatniczemu, saldo wymiany towarowej zaczęło się pogarszać począwszy od 2006 r. Pogorszenie się salda to efekt przewagi dynamiki importu nad eksportem w takich sekcjach, jak surowce niejadalne z wyjątkiem paliw, paliwa mineralne, smary i materiały pochodne, chemikalia i produkty pokrewne, towary przemysłowe sklasyfikowane głównie wg surowca oraz różne wyroby przemysłowe. W szczególności w latach 2004-2006 najbardziej pogorszyło się saldo wymiany w działach paliwa mineralne, oleje mineralne i produkty ich destylacji, żeliwo i stal oraz produkty farmaceutyczne. Wśród działów, które w tym okresie w największym stopniu zwiększyły swoją nadwyżkę w bilansie handlowym, należy wymienić przede wszystkim pojazdy nieszynowe oraz ich części i akcesoria (głównie samochody osobowe i ich części), miedź i artykuły z miedzi oraz meble, pościel, materace, stelaże pod materace, poduszki itp., budynki prefabrykowane<sup>23</sup>.

Ostatnią z oczekiwanych konsekwencji akcesji, która nie została jeszcze omówiona, miało być wystąpienie efektu przesunięcia handlu. Dostępne dane statystyczne i wyniki badań empirycznych skłaniają do wniosku, że efekt ten wystąpił, jakkolwiek jego skala nie była zbyt duża. Jeżeli chodzi o polski eksport, krajowe towary rolno-spożywcze prawdopodobnie wyparły część importu pochodzącego z krajów trzecich na rynkach państw członkowskich UE. Efekt przesunięcia wystąpił też w imporcie do Polski, przy czym jego kierunek może się różnić w zależności od grupy towarów. I tak, jak pokazuje Kaliszuk<sup>24</sup>, obniżenie stawek celnych po przyjęciu przez Polskę Wspólnej Taryfy Celnej spowodowało częściowe zastąpienie importu z UE przywozem z krajów trzecich. Z kolei odwrotny efekt wystąpił w wypadku towarów objętych przez Unię cłami antydumpingowymi. A zatem, kierunek efektu przesunięcia nie zawsze był zgodny z oczekiwaniami.

<sup>22</sup> Zob. *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce (raporty za lata 2004–2006)*, Narodowy Bank Polski.

<sup>23</sup> E. Jagiełło (red.), *Celowość...*, op. cit.

<sup>24</sup> E. Kaliszuk (red.), *Analiza konsekwencji członkostwa dla wymiany handlowej*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2005.

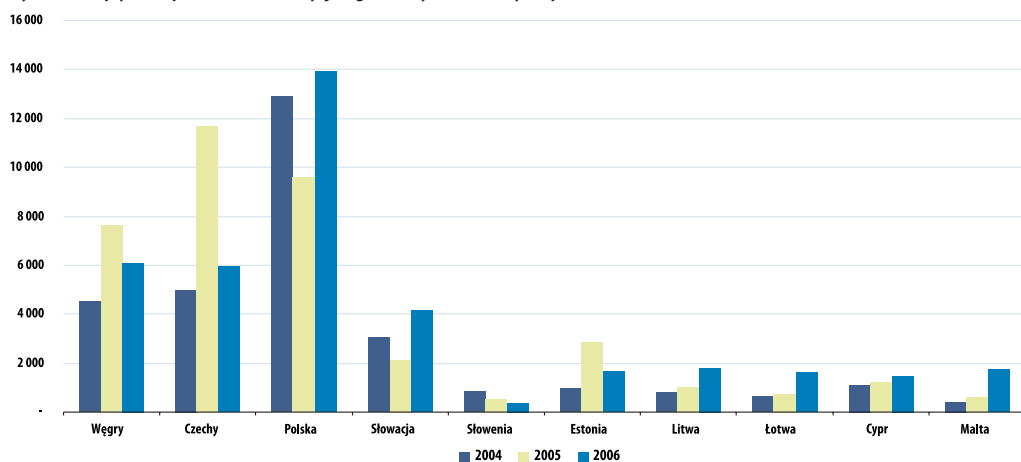


## Wpływ akcesji na procesy inwestycyjne – napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych, inwestycji portfelowych, sytuacja na giełdzie papierów wartościowych

Zgodnie z powszechnymi oczekiwaniami, jedną z głównych konsekwencji akcesji miało być zwiększenie inwestycji, stymulowane zarówno działalnością podmiotów krajowych, jak i napływem BIZ<sup>25</sup>. Zgodnie z rezultatami badań empirycznych, w wypadku polskiej gospodarki wpływają one nie tylko na zwiększenie produkcji, ale są również kanałem dyfuzji postępu technologicznego<sup>26</sup>.

Jak stwierdzono w części pierwszej i drugiej rozdziału, pierwsze lata członkostwa w UE były okresem zwiększonych inwestycji krajowych (zdecydowany wzrost nakładów na środki trwałe) i zagranicznych. Szczególnie widoczny był dynamiczny wzrost napływu BIZ, których wartość w rekordowym 2006 r. wyniosła ponad 15 mld euro. W 2007 r. napływ ten był nieco mniejszy i wyniósł ok. 12,8 miliarda euro. W rekordowym 2006 r. wartość BIZ w Polsce nieznacznie przekroczyła próg 5,5% PKB. Kwota ta z pewnością przyczyniła się do przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego w Polsce.

**Wykres 9. Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do „nowych” państw członkowskich UE w latach 2000-2006 (w mln USD)**



Źródło: World Investment Report 2007, UNCTAD.

Podstawowym powodem wzrostu atrakcyjności Polski dla inwestorów zagranicznych, po wejściu do UE, było znaczące ograniczenie ryzyka inwestycyjnego. Innymi słowy, warunki prowadzenia biznesu stały się bardziej stabilne i przewidywalne, co pozwoliło inwestorom na planowanie swoich działań w długiej perspektywie czasowej. Długi horyzont czasowy i stabilne warunki prowadzenia działalności gospodarczej to właśnie jeden z najważniejszych czynników zwiększających napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

<sup>25</sup> Zob. np.: D. Wyznikiewicz, *Wpływ członkostwa w Unii Europejskiej na relacje gospodarcze i finansowe z zagranicą – wnioski dla Polski*, Materiały i Studia 218, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2007.

<sup>26</sup> Jest to szczególnie istotne, jeśli się weźmie pod uwagę niskie nakłady krajowe na działalność badawczo-rozwojową i innowacyjną w przemyśle. Zob. np.: M. W. Socha, B. Rokicki, *The Effects of Poland's Integration with the EU: Financial Transfers and Eastern Border Regions Economic Development*, w druku.

Podkreślenia wymaga fakt, że między rokiem 2003 a 2007 zwiększył się też udział inwestorów zagranicznych z państw UE w napływie BIZ. W 2003 r. środki pochodzące z 15 „starych” krajów Unii Europejskiej stanowiły 74,1% napływu. Szacuje się, że w 2007 r. udział ten wyniósł ok. 85%. Wzrost zaangażowania inwestorów z UE z pewnością jest związany z akcesją do UE.

Warto zwrócić uwagę, że pierwsze lata członkostwa charakteryzuje nie tylko szybszy napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski, ale również rosnące zaangażowanie podmiotów krajowych za granicą. Polskie bezpośrednie inwestycje ulokowane za granicą wyniosły w 2006 r. ponad 7 mld euro, przy czym ok. 40% tej kwoty stanowił kapitał w tranzycie<sup>27</sup>. Skumulowana wartość polskich inwestycji bezpośrednich za granicą na koniec 2006 r. osiągnęła poziom ponad 12 mld euro (z czego ok. 1/3 to kapitał w tranzycie).

W wypadku inwestycji portfelowych, ich wartość zwiększa się dynamicznie od chwili akcesji zarówno po stronie aktywów, jak i pasywów<sup>28</sup>. Wydaje się, że przystąpienie Polski do UE miało pozytywny wpływ na ich przyrost. Polscy inwestorzy największą część inwestycji portfelowych lokują w dłużnych papierach wartościowych, chociaż począwszy od 2004 r. ich udział zmniejsza się znacząco. Zwiększa się natomiast zaangażowanie polskich inwestorów w zakupy udziałowych papierów wartościowych. Ich wartość wzrosła z nieco ponad 180 mln euro w 2003 r. do prawie 4 mld w 2006 r. W tym samym okresie wartość papierów dłużnych wzrosła z ponad 3,1 mld euro do ponad 6,5 mld euro. Podobnie jak w wypadku krajowych inwestycji portfelowych za granicą, zagraniczni inwestorzy lokują swój kapitał przede wszystkim w dłużnych papierach wartościowych. Ich wartość wzrosła z prawie 22 mld euro w 2003 r. do ponad 47 mld euro w 2006 r. W tym samym czasie wartość udziałowych papierów wartościowych znajdujących się w posiadaniu inwestorów zagranicznych wzrosła z ponad 5 mld euro do ponad 17 mld euro<sup>29</sup>.

Pozytywne trendy widoczne w polskiej gospodarce w pierwszych latach członkostwa znalazły swoje odbicie również w sytuacji na warszawskiej giełdzie. Przełożyło się to przede wszystkim na liczbę debiutów, która wzrosła skokowo począwszy od 2004 r. Zarazem, w analizowanym okresie, dynamicznie rosła również wartość obrotów i liczba transakcji na sesję. Trzeba jednak podkreślić, że koniunktura giełdowa jest związana z sytuacją na światowych rynkach finansowych w znacznie większym stopniu, niż z tym, co dzieje się w polskiej gospodarce po akcesji. Najlepiej może o tym świadczyć spadek liczby transakcji na sesję w pierwszych miesiącach 2008 r. oraz wstrzymanie decyzji o emisji akcji przez część debiutantów, ze względu na kryzys, który dotknął światowe rynki finansowe w drugiej połowie 2007 r.

<sup>27</sup> Ten rodzaj kapitału nie ma wpływu na wielkość rzeczywistych inwestycji w danej gospodarce i tym samym nie wpływa na tempo jej rozwoju.

<sup>28</sup> Chociaż wstępne dane za 2007 r. pokazują tutaj pewien spadek dynamiki wzrostu (wykres 6).

<sup>29</sup> *Międzynarodowa pozycja inwestycyjna Polski w 2006 roku*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2007.

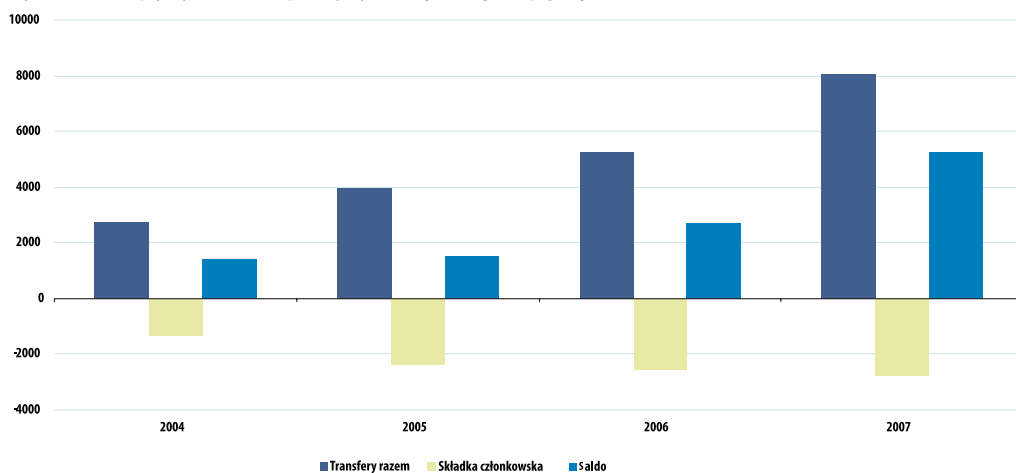
## Wpływ transferów finansowych z budżetu UE oraz innych transferów i przepływów finansowych wynikających z członkostwa

Dla wielu zwolenników przystąpienia Polski do UE, jednym z kluczowych argumentów przemawiających za akcesją była możliwość skorzystania przez Polskę z transferów otrzymywanych przede wszystkim w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i unijnej Polityki Spójności. Transfery te znacząco przewyższają wysokość polskiej składki do budżetu UE.

Wstępna analiza poszczególnych składników bilansu płatniczego, dokonana w drugiej części rozdziału, wskazuje na wyraźną poprawę salda tam, gdzie uwzględnia ono napływ środków pochodzących z budżetu UE. Chodzi tutaj o transfery bieżące (w ich ramach zostały uwzględnione transfery stanowiące część środków z Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Finansowego Instrumentu Wspierania Rybołówstwa, ryczałtowych kwot na poprawę płynności budżetowej oraz funduszy przedakcesyjnych PHARE, ISPA i SAPARD) oraz saldo kapitałowe (uwzględniają środki z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, część transferów z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz środki z Funduszu Spójności).

Jak widać na wykresie 10, od chwili akcesji wartość transferów otrzymywanych z Unii w ramach wszystkich programów pomocowych<sup>30</sup> rosła systematycznie i w 2007 r. osiągnęła poziom ponad 8 mld euro. Systematycznie poprawia się również dodatnie saldo przepływów, które na koniec 2007 r. wyniosło ponad 5,2 mld euro. Przypomnijmy, że wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych wyniosła w tym czasie ponad 12,8 mld euro. Jeżeli zatem

**Wykres 10. Przepływy finansowe pomiędzy Polską a Unią Europejską w latach 2004-2007 (w mln euro)**



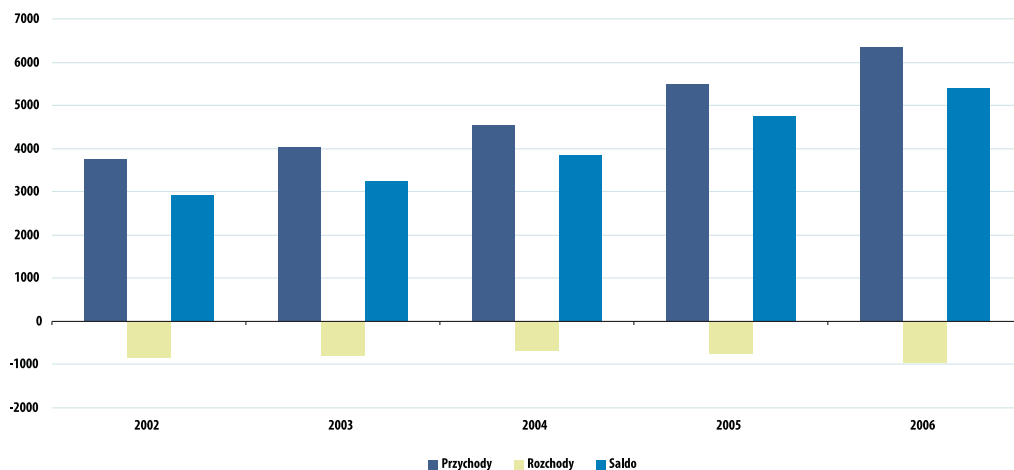
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów (<http://www.mf.gov.pl>).

przyjmując, że dynamika przyrostu wartości transferów z UE będzie się utrzymywać w kolejnych latach, to nie jest wykluczone, że już niedługo ich roczna wartość zrówna się z roczną wartością BIZ napływających do Polski.

<sup>30</sup> W tym pochodzących z mechanizmów przedakcesyjnych.

Warto zauważyć, że wartość transferów z budżetu UE mogłaby być znacznie wyższa, gdyby nie wolne tempo absorpcji środków przeznaczonych na realizację Europejskiej Polityki Spójności. W 2007 r. stanowiły one już ponad połowę wszystkich transferów, z czego wartość środków z funduszy strukturalnych wyniosła ponad 4 mld euro<sup>31</sup>. W tym samym czasie transfery związane z działaniami realizowanymi w ramach Wspólnej Polityki Rolnej wyniosły ponad 3,2 mld euro, z czego środki na Program Rozwoju Obszarów Wiejskich ponad 1,5 mld euro.

Wykres 11. Prywatne transfery bieżące w latach 2004-2006 (w mln euro)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych NBP (<http://www.nbp.pl>).

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej spowodowało w pierwszych latach członkostwa lawinowy wzrost migracji zarobkowych, których bezpośrednią konsekwencją jest wzrost prywatnych transferów bieżących<sup>32</sup>. Szacunki NBP wskazują, że w 2007 r. wartość tych transferów osiągnęła kwotę ponad 20 mld złotych i była ponad dwukrotnie wyższa niż w 2004 r. W 2007 r. największy udział w napływie środków miały transfery z Wielkiej Brytanii i Irlandii. Jednocześnie charakterystyczny jest stopniowy spadek udziału transferów dochodów napływających ze Stanów Zjednoczonych<sup>33</sup>. Warto zaznaczyć, że wartość transferów wyrażana w złotych byłaby w 2007 r. jeszcze wyższa, gdyby nie silne umocnienie złotego.

<sup>31</sup> Reszta to środki z Funduszu Spójności.

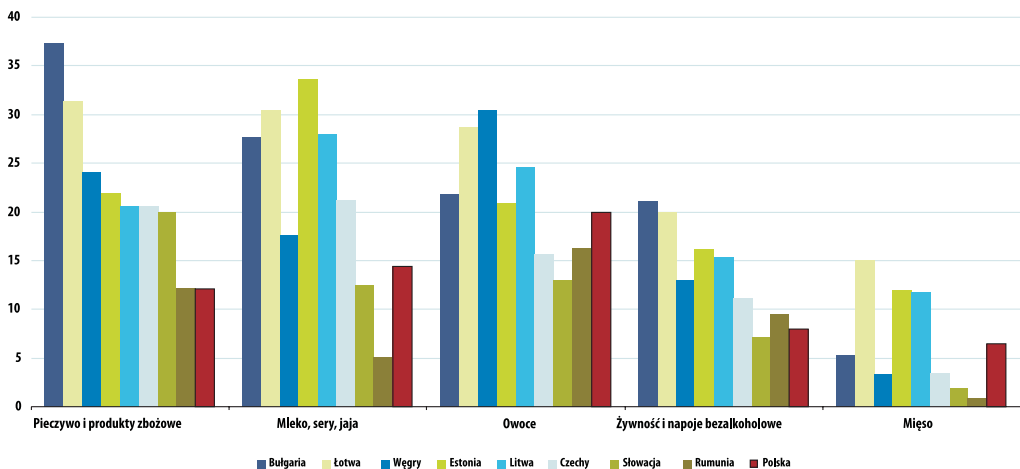
<sup>32</sup> Na początku kwietnia bieżącego roku Narodowy Bank Polski zmienił metodologię obliczania wartości transferów pochodzących od emigrantów zarobkowych. Tym samym zmieniły również szacunki bilansu płatniczego, które zostały zrewidowane, począwszy od I kwartału 2004 r.

<sup>33</sup> Nowa metoda szacunku dochodów z pracy Polaków za granicą – bilans płatniczy, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2008.

## Konsekwencje cenowe akcesji – proces konwergencji cen, czynniki proinflacyjne wynikające z członkostwa, relatywny poziom cen

Jednym z pierwszych, widocznych i negatywnych efektów ekonomicznych przypisywanych członkostwu Polski w UE był wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych, wywołany wspomnianym wcześniej efektem psychologicznym. Szczególnie widoczny stał się on w pierwszych miesiącach 2004 r., gdy nastąpił wzrost popytu krajowego, a z drugiej strony liberalizacja handlu artykułami rolno-spożywczymi doprowadziła do skokowego wzrostu popytu na tę grupę produktów ze strony odbiorców zagranicznych, co w konsekwencji spowodowało zmniejszenie podaży na rynku krajowym. Dodatkowo na wzrost inflacji w pierwszym roku członkostwa wpłynęła zmiana stawek podatków pośrednich oraz zmiana stawek celnych, będąca bezpośrednim efektem akcesji. Jednocześnie ważnym i niezależnym od akcesji czynnikiem wpływającym na poziom inflacji był dynamiczny wzrost cen ropy naftowej na rynkach światowych<sup>34</sup>. Jeśli chodzi o poszczególne grupy towarów, to w 2004 r. najbardziej podniesiono ceny paliw do prywatnych środków transportu (o 12,4%), żywności (o 6,7%) oraz towarów i usług związanych z mieszkaniami (o 3,7%).

Wykres 12. Dynamika cen żywności – grudzień 2007 r. w stosunku do grudnia 2006 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>).

Proinflacyjny „efekt akcesji” okazał się krótkotrwały. Z poziomu 3,5% w 2004 r. inflacja spadła do poziomu 1% w 2006 r. Warto zauważyć, że analogiczny proinflacyjny efekt akcesji jest widoczny także w większości nowych państw członkowskich UE. Podobny efekt wystąpił również w większości krajów, które zdecydowały się na wprowadzenie euro.

W dłuższym okresie wpływ akcesji na poziom cen będzie związany przede wszystkim bezpośrednio z napływem środków z UE oraz pośrednio z szybszą stopą wzrostu gospodarczego. Obydwa te czynniki powodują wzrost popytu krajowego, który musi wywołać wzrost cen<sup>35</sup>. Odbiciem tego procesu jest wzrost inflacji notowany w Polsce od

<sup>34</sup> Trzeba podkreślić, że w 2004 r. był to również jeden z głównych powodów wzrostu inflacji (w UE-25), która w porównaniu z 2003 r. zwiększyła się o 0,2 punktu % (z 1,9% do 2,1%).

<sup>35</sup> Oczywiście mechanizm transmisji uwzględni przede wszystkim zmiany na rynku pracy. Po kilku latach tzw. bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego, w ostatnim okresie obserwowany jest stały wzrost zatrudnienia, który przekłada się również na wzrost wynagrodzeń.

2007 r. Zjawisko to jest doskonale znane w teorii ekonomii i było obserwowane w większości państw, które doświadczały przyspieszonego wzrostu gospodarczego. Dodatkowo na wzrost cen w poszczególnych grupach towarów będzie wpływał proces konwergencji cenowej w stosunku do przeciętnego poziomu cen obserwowanego w Unii Europejskiej. Wszystkie nowe państwa członkowskie odnotowały w ostatnich latach relatywny wzrost cen towarów konsumpcyjnych. W większości z nich proces ten przybrał na sile po 2004 r.

W Polsce proces konwergencji cen najbardziej widoczny jest oczywiście w grupach towarów i usług o największym odchyleniu od średnich cen w UE. Należą do nich przede wszystkim żywność i napoje bezalkoholowe, użytkowanie mieszkania i nośniki energii oraz restauracje i hotele.

Trzeba jednocześnie podkreślić, że proces konwergencji cen nie musi oznaczać ich wzrostu. Jako przykład mogą posłużyć ceny odzieży i obuwia – w pierwszych latach członkostwa obserwowano ich systematyczny spadek.

## Wpływ akcesji na dochody ludności – ocena zmian sytuacji dochodowej oraz siły nabywczej konsumentów

Wpływ akcesji na dochody ludności jest pochodną już wcześniej omówionych zmian w ogólnej sytuacji gospodarczej kraju, procesów migracyjnych, które wpłynęły na sytuację na krajowym rynku pracy oraz ewolucji cen towarów i usług konsumpcyjnych. W pierwszych latach członkostwa nastąpiła zdecydowana poprawa sytuacji na krajowym rynku pracy. Z jednej strony, szybsze tempo wzrostu gospodarczego spowodowało wzrost liczby pracujących, która zwiększyła się z 13 974 tys. na koniec IV kwartału 2003 r. do 15 538 tys. pracujących na koniec IV kwartału 2007 r. (przy czym na koniec IV kwartału 2007 liczba pracujących wzrosła o 627 tys. w porównaniu do analogicznego okresu poprzedniego roku)<sup>36</sup>. Z drugiej zaś, masowe migracje zarobkowe spowodowały znaczny odpływ siły roboczej z krajowego rynku pracy. W połączeniu ze zwiększonym popytem na pracę, zmusiło to pracodawców do wzrostu wynagrodzeń, jednak dynamika wzrostu płac zwiększyła się znacząco dopiero w 2007 r.

Wzrost przeciętnych wynagrodzeń nie jest jedynym elementem, który wpłynął na zmianę poziomu dochodów ludności. Kolejnym są wspomniane już wielokrotnie transfery dochodów od emigrantów zarobkowych, których nominalna wartość systematycznie rosła w pierwszych latach członkostwa. Wreszcie, przystąpienie do Unii Europejskiej i objęcie Polski programami w ramach Wspólnej Polityki Rolnej spowodowało możliwość uzyskania przez rolników dodatkowych dochodów dzięki transferom z budżetu Wspólnoty.

Wydaje się dość oczywiste, że powyższe czynniki powinny się przyczynić do wzrostu dochodów ludności w ujęciu nominalnym. Praktycznie nie dotyczy to grupy emerytów i rencistów, których dochody w bardzo małym stopniu są zależne od zmian na rynku pracy<sup>37</sup>. Niemniej, wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych oraz aprecjacja złotego w ostatnim okresie powodują, że realny wzrost dochodu jest znacznie niższy niż wynika to z danych pokazujących wielkości nominalne.

<sup>36</sup> Dane w oparciu o wyniki Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności GUS.

<sup>37</sup> Chociaż można założyć, że również w tej grupie społecznej wzrost wartości transferów do migrantów zarobkowych pozytywnie wpłynął na wzrost dochodu nominalnego.

Jak pokazują wyniki badania budżetów gospodarstw domowych, przeprowadzanego przez Główny Urząd Statystyczny (GUS), przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na osobę w ujęciu realnym zmniejszył się w 2004 r. w porównaniu do 2003 r. we wszystkich grupach społecznych z wyjątkiem rolników. Ogółem spadł on o 0,2%, w grupie rolników zaś wzrósł o 8,7%. Już jednak w latach 2005–2006 zaobserwowano pozytywną realną dynamikę dochodu, przy czym w 2006 r. wzrósł on przeciętnie aż o 8,5%. Grupą społeczną, która najbardziej skorzystała na akcesji są bezdyskusyjnie rolnicy. Z kolei zdecydowanie najmniej korzystnie przystąpienie do UE wpłynęło na realne dochody emerytów i rencistów.

## Zakończenie

Czwarty rok członkostwa Polski w Unii Europejskiej to okres, w którym zaczynają być widoczne pierwsze długo-okresowe efekty akcesji. Są one związane głównie ze wsparciem otrzymanym w postaci funduszy przedakcesyjnych i strukturalnych, otwarciem rynków pracy w wybranych państwach członkowskich, czy też obniżeniem ryzyka inwestycyjnego dla BIZ.

Bezpośrednim efektem akcesji jest napływ transferów z budżetu UE, których wartość w 2007 r. wyniosła ponad 8 miliardów euro, co stanowiło ponad 2% polskiego PKB. Były to środki znaczące z makroekonomicznego punktu widzenia.

Otwarcie rynków pracy, szczególnie w Wielkiej Brytanii i Irlandii, wpłynęło na wzrost emigracji zarobkowej z Polski, co z kolei przyczyniło się do obniżenia bezrobocia jak i wzrostu presji płacowej w Polsce. Według Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) na koniec 2007 r. za granicą przebywało ponad 2 mln Polaków<sup>38</sup>, choć od momentu akcesji liczba emigrantów wzrosła o 285–340 tys. osób<sup>39</sup>. Efektem tego zjawiska było podnoszenie wynagrodzeń przez pracodawców w Polsce, którzy zaczęli się obawiać utraty najlepiej wykwalifikowanych kadr. Wzrost wynagrodzeń miał pozytywny wpływ na poziom konsumpcji i tym samym na poziom wzrostu PKB, co jednak nie pozostało bez wpływu na inflację.

Paradoksalnie, zjawisko emigracji wpłynęło na wzrost PKB nie tylko poprzez wywarcie powyżej opisanej presji popytowej wynikającej ze wzrostu płac. Równie istotne znaczenie miały transfery dochodów, dokonywane przez polskich emigrantów. W samym 2007 r. według szacunków NBP, transfery te przekroczyły kwotę 20 mld złotych. W pewnej części wpłynęły one na wzrost konsumpcji, a poprzez to na wzrost gospodarczy. Warto zwrócić uwagę, że kwota ta była wyższa niż napływ BIZ w roku poprzedzającym akcesję.

Wskazane powyżej transfery wpłynęły pozytywnie na poprawę salda rachunku kapitałowego i rachunku finansowego, a także łagodziły pogłębiający się deficyt obrotów bieżących. Nie należy jednak obawiać się wzrostu zadłużenia Polski, wynikającego z tych transferów, ponieważ ma on charakter głównie inwestycyjny.

Pośrednim efektem akcesji jest przede wszystkim nadal obserwowany zwiększony napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych, których wartość w 2007 r. osiągnęła nieco ponad 12,8 miliarda euro. Jednym z „efektów unijnych”

<sup>38</sup> Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004–2006, GUS, Warszawa 2007.

<sup>39</sup> Wpływ emigracji zarobkowej na gospodarkę Polski, MG, Warszawa 2007.

jest zatem obniżenie ryzyka inwestycyjnego w Polsce, co w połączeniu z potencjałem Polski oraz możliwościami, jakie niosą za sobą dla inwestorów fundusze UE czyni lokowanie inwestycji w Polsce bardzo atrakcyjnym.

Doświadczenia pierwszych czterech lat członkostwa niosą też ze sobą stosunkowo nowe zjawiska. Pierwszą niespodzianką była siła oddziaływania psychologicznego efektu akcesyjnego w pierwszej połowie 2004 r., który spowodował skokowy wzrost oczekiwań inflacyjnych i popytu, zarówno wśród gospodarstw domowych, jak i przedsiębiorstw. Zjawiska te były wywołane niepewnością związaną z akcesją, przede wszystkim zaś z oczekiwaniem skokowej konwergencji cenowej pomiędzy Polską a UE. Konsekwencją tego był wyższy niż oczekiwano wzrost PKB i inflacji w 2004 r. oraz dużo mniejszy wzrost PKB w 2005 r. (spadek popytu krajowego został spowodowany przede wszystkim redukcją zapasów dokonanych rok wcześniej). Kolejnym zaskoczeniem dla znacznej części opinii publicznej, chociaż niekoniecznie dla ekspertów, był gwałtowny wzrost popytu zagranicznego na polskie towary rolno-spożywcze, który dodatkowo stymulował wzrost cen w tej grupie produktów.

Trudno jednoznacznie wskazać, w jakim stopniu każdy z wymienionych elementów wpływał na sytuację makroekonomiczną. Podkreślenia wymaga jednak fakt, że rok 2007 był drugim kolejnym rokiem przyspieszonego rozwoju gospodarczego, w którym stopa wzrostu przekroczyła 6%. Rok ten był też kolejnym, w którym mała poziom bezrobocia i wzrastał poziom dochodu rozporządzalnego w gospodarstwach domowych, powodując znaczne zwiększenie konsumpcji (o 5,2% w skali roku).

Warto także zwrócić uwagę, że w roku poprzedzającym członkostwo Polski w UE stopa bezrobocia wynosiła 20%, średnia płaca w sektorze przedsiębiorstw kształtowała się na poziomie 537 euro<sup>40</sup>, a napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) sięgał 3,7 mld euro. Po prawie czterech latach członkostwa, na koniec 2007 r. wskaźniki te wynosiły odpowiednio: bezrobocie 11,4%, płaca 850 euro, zaś BIZ były ponad trzykrotnie wyższe.

W ciągu niespełna czterech lat od momentu uzyskania przez Polskę członkostwa w UE bezrobocie spadło prawie o połowę, czemu dodatkowo towarzyszył nominalny wzrost wynagrodzeń wyrażonych w euro o 58%. Tym samym rozpoczął się proces spełniania oczekiwań społecznych, towarzyszących przystąpieniu Polski do UE, a dotyczących poprawy sytuacji przeciętnego konsumenta. Co ważniejsze, wzrost wynagrodzeń nie zahamował napływu BIZ, a wręcz przeciwnie. Z pełnym przekonaniem można stwierdzić, że od wstąpienia do UE, Polska należy do ścisłej czołówki krajów najbardziej atrakcyjnych dla BIZ<sup>41</sup>.

Szybkie tempo wzrostu gospodarczego oraz wzrost wynagrodzeń przyczyniły się do wzrostu inflacji. Chociaż zwiększyła się ona z 1% w 2006 r. do 2,5% w 2007 r. i 4,1% w pierwszym kwartale roku 2008, to pozostawała pod kontrolą i nie powinna negatywnie wpływać na gospodarkę, ze względu na rosnącą produktywność, konkurencję cenową na rynku dóbr i usług oraz coraz silniejszą złotówką wspomaganą wzrostem stopy procentowej. Trudno też uznać, że wzrost inflacji był spowodowany akcesją.

<sup>40</sup> Płace przeliczone na euro przy użyciu średnich kursów z ostatnich kwartałów lat 2003 (EUR/PLN = 3,6232) i 2007 (EUR/PLN = 3,655), opublikowanych przez Narodowy Bank Polski. W wypadku zastosowania średniego kursu euro w 2007 r. (EUR/PLN = 3,7829), opublikowanego przez Narodowy Bank Polski, płace wyniosłyby odpowiednio: 656 euro i 821 euro.

<sup>41</sup> *Emerging markets: balancing risk & reward*, PricewaterhouseCoopers, July 2007.



Generalnie, bilans pierwszych lat członkostwa Polski w UE można uznać za pozytywny. Do kontynuacji trendów opisanych w niniejszym rozdziale z pewnością przyczynią się przygotowania Polski do przystąpienia do strefy euro, a także efektywne wykorzystanie ponad 67 mld euro funduszy unijnych, przewidzianych dla Polski w obecnej perspektywie finansowej.

Warto przy tej okazji wyciągnąć wnioski z doświadczeń państw bałtyckich, które należały do najszybciej rozwijających się w Europie<sup>42</sup>. Ceną za szybki rozwój, któremu towarzyszył znaczny wzrost konsumpcji i płac (średnio ponad 24% w 2007 r.) okazała się być wysoka inflacja<sup>43</sup> i niebezpiecznie wysoki deficyt na rachunku obrotów bieżących<sup>44</sup>. Wzrost płac powodował przede wszystkim wzrost kosztów pracy, co z kolei doprowadziło do spadku konkurencyjności tych gospodarek. W konsekwencji istnieje realna obawa, że w krajach tych dojdzie do załamania gospodarczego, co zdają się potwierdzać dane dotyczące zmiany podstawowych wskaźników makroekonomicznych, przytoczone w niniejszym rozdziale.

## Bibliografia

Baldwin R., Forslid R., *Trade liberalisation and endogenous growth. A q-theory approach*, Journal of International Economics 50, 2000  
 ◆ Barteczko K., Przystupa J., *Czynniki określające zmiany strumieni handlu zagranicznego Polski i ekonometryczna prognoza obrotów na lata 2007–2009*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2006  
 ◆ Rocznik giełdowy 2007, Giełda Papierów Wartościowych, Warszawa 2008  
 ◆ Badanie budżetów gospodarstw domowych, Główny Urząd Statystyczny, różne lata  
 ◆ Jagiełło E. (red.), *Celowość i realna możliwość specjalizacji eksportowej Polski w warunkach globalizacji oraz ocena aktualnej sytuacji w tej dziedzinie*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2007  
 ◆ Kaliszuk E. (red.), *Analiza konsekwencji członkostwa dla wymiany handlowej*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2005  
 ◆ Kawecka-Wyrzykowska E., *Zmiany poziomu ochrony pozataryfowej przed importem towarów spoza UE wynikające z przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2003  
 ◆ Kotyński J. (red.), *Polityka gospodarcza Polski w integrującej się Europie 2005–2006*. Raport roczny, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2006  
 ◆ *Polski handel zagraniczny w latach 2001–2005*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2005  
 ◆ *Wpływ emigracji zarobkowej na gospodarkę Polski*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2007  
 ◆ *Międzynarodowa pozycja inwestycyjna Polski w 2006 roku*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2007  
 ◆ *Bilans płatniczy Rzeczypospolitej Polskiej*, Narodowy Bank Polski, różne lata  
 ◆ *Nowa metoda szacunku dochodów z pracy Polaków za granicą – bilans płatniczy*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2008  
 ◆ *Emerging markets: balancing risk & reward*, PricewaterhouseCoopers, July 2007  
 ◆ Rivera-Batiz L., Romer P., *Economic integration and endogenous growth*, Quarterly Journal of Economics 106, 1991  
 ◆ Rokicki B., *Dotychczasowe doświadczenia w realizacji Polityki Spójności UE w regionach Celu 1 w starych krajach członkowskich. Przypadki typowych porażek oraz typowych sukcesów*, opracowanie wykonane na zlecenie Departamentu Analiz i Strategii Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2006  
 ◆ Socha M.W., Rokicki B., *The Effects of Poland's Integration with the EU: Financial Transfers and Eastern Border Regions Economic Development*, w druku  
 ◆ Tobin J., *A General Equilibrium Approach to Monetary Theory*, Journal of Money, Credit and Banking 1, 1969  
 ◆ *World Investment Report 2007*, UNCTAD, 2007  
 ◆ Viner J., *The Customs Union Issue*, Carnegie Endowment for International Peace, New York, 1950  
 ◆ Wyżnikiewicz D., *Wpływ członkostwa w Unii Europejskiej na relacje gospodarcze i finansowe z zagranicą – wnioski dla Polski*, Materiały i Studia 218, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2007

<sup>42</sup> Przeciętne tempo wzrostu gospodarczego w Estonii, na Litwie i Łotwie w latach 2004–2006 wyniosło 7,5%.

<sup>43</sup> W grudniu 2007 r. przeciętna inflacja w krajach bałtyckich przekroczyła 10%, a na Łotwie wyniosła 14%; rok wcześniej średnia inflacja w krajach bałtyckich wyniosła 5,5%.

<sup>44</sup> Przeciętny deficyt na rachunku bieżącym w III kwartale 2007 r. wynosił blisko 16% PKB wobec 10% PKB w 2005 r.

# Rynek pracy i migracje

*Justyna Frelak, Jakub Wiśniewski*

Niniejszy rozdział w sposób syntetyczny odnosi się do szeroko rozumianej problematyki zatrudnienia. W szczególności podjęto w nim dwa główne wątki dotyczące sytuacji na polskim rynku pracy oraz migracji zarobkowych z Polski i do Polski po 2004 r. Okres, którego dotyczy niniejszy rozdział, to zasadniczo czwarty rok członkostwa (maj 2007 – kwiecień 2008). Autorzy odnoszą się do okresów wcześniejszych jedynie wtedy, gdy trzeba pokazać pewne procesy zachodzące w dłuższej perspektywie czasowej oraz w przypadkach, kiedy nie były dostępne aktualne dane statystyczne.

## Rynek pracy

Gdy mowa jest o ogólnych wskaźnikach dotyczących rynku pracy, od wstąpienia Polski do Unii Europejskiej można zaobserwować wyraźną poprawę. W 2007 r. utrzymywał się, zapoczątkowany rok wcześniej, dynamiczny spadek stopy bezrobocia oraz wzrost zatrudnienia. Ponieważ jednak członkostwo Polski w EU zbiegło się m.in. z okresem ogólnosiwiatowego przyspieszenia gospodarczego, bardzo trudno ocenić bezpośredni wpływ rozszerzenia (i związanych z nim ruchami migracyjnymi) na zakres zmian na rynku pracy.

Rok 2007 okazał się pod wieloma względami przełomowy dla polskiej gospodarki. Produkt Krajowy Brutto (PKB) wzrósł wtedy realnie o 6,5% i był to największy wzrost w ciągu ostatnich lat. Oznacza to, że polska gospodarka rozwijała się najszybciej od 10 lat<sup>45</sup>. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w końcu 2007 r. stopa bezrobocia rejestrowanego wyniosła 11,4%, a przewiduje się, że w 2008 r. nastąpi dalszy jego spadek do 9,8%. Najniższe bezrobocie w ostatnich miesiącach 2007 r. odnotowano w województwie wielkopolskim – 8,0%, najwyższe w warmińsko-mazurskim – 19,0%. Spadek bezrobocia odnotowany w skali roku w podobnym stopniu dotyczył mężczyzn i kobiet. Liczba bezrobotnych mężczyzn zmniejszyła się o 301 tys. osób, tj. o 29,5%, a bezrobotnych kobiet o 327 tys. osób, tj. o 31,0%. Poprawiła się także w porównaniu z 2006 r. sytuacja grup na ogół najbardziej dotkniętych problemem bezrobocia – osób długotrwale bezrobotnych oraz młodzieży w wieku 15-24 lat i absolwentów szkół. Chociaż spadek natężenia bezrobocia był największy wśród osób w wieku 15-24 lat, to w dalszym ciągu wskaźnik w tej grupie wieku pozostawał ponad 2-krotnie wyższy niż dla całej populacji<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> Rynek pracy w Polsce 2007, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2007.

<sup>46</sup> Kwartalna informacja o aktywności ekonomicznej ludności, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, 26 marca 2008.

Wg stanu na koniec marca br. w przemyśle i usługach zatrudnionych było 15,6 mln osób, co stanowi jeden z najlepszych wyników od 1989 r. Rok wcześniej w Polsce było 14,911 mln pracujących. Ocenia się, że od momentu przystąpienia Polski do UE w sektorze prywatnym powstało 2,1 mln miejsc pracy. Powstają one przede wszystkim w branżach najbardziej pożądanych w nowoczesnej gospodarce. W usługach pracuje 8,51 mln osób, w przemyśle 4,86 mln. Dla porównania cztery lata temu takich osób było odpowiednio 7,35 mln i 3,83 mln<sup>47</sup>. Od 2005 r. dynamicznie rośnie zatrudnienie w sektorze budowlanym, który, co ciekawe, jeszcze w 2004 r. borykał się ze spadkiem zatrudnienia. Jednocześnie systematycznie od kilku lat zmniejsza się zatrudnienie w rolnictwie. Obecnie pracuje w nim 2,3 mln osób<sup>48</sup>.

W 2007 r. średnie wynagrodzenie rosło w sposób zauważalny. Przykładowo, przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw wyniosło 2888 złotych i było o 9,2% wyższe niż przed rokiem. Sytuacja przedsiębiorstw była korzystna, co przekładało się na decyzje o zwiększaniu zatrudnienia. Wzrosła również stopa inwestycji (do ponad 22% wobec 19,7% w 2006 r.)<sup>49</sup>. Coraz powszechniejszym problemem staje się jednak brak kadr, który obecnie dotyczy już 60% przedsiębiorstw (w 2006 r. taki problem zgłaszało 50% firm)<sup>50</sup>. Według analizy Narodowego Banku Polskiego (NBP) pod koniec 2007 r. to właśnie problemy z pozyskaniem i utrzymaniem pracowników stanowiły najpoważniejszą barierę rozwoju przedsiębiorstw<sup>51</sup>. Dla porównania dwa lata wcześniej była to bariera wymieniana dopiero na trzynastym miejscu.

Niestety, pomimo wielu pozytywnych zmian w Polsce, można zaobserwować duże zróżnicowanie bezrobocia w wymiarze terytorialnym, które jest wynikiem m.in. nierównomiernego rozwoju gospodarczego. Inną z negatywnych cech polskiego rynku pracy pozostaje sezonowość – wzrost bezrobocia w miesiącach rozpoczynających i kończących rok. Bezrobocie ma ponadto charakter strukturalny, związany z niedopasowaniem kwalifikacji zawodowych osób, które gotowe byłyby podjąć zatrudnienie, do potrzeb kadrowych przedsiębiorstw. Owo niedopasowanie pogłębiło się po wejściu Polski do UE w związku z migracjami Polaków. Przyczyniło się ono również do zwiększenia presji na wzrost płac. Sytuacji na rynku pracy nie poprawia także niska mobilność Polaków oraz nieefektywność kształcenia zawodowego i ustawicznego. Opisane zjawiska nakładają się na wyjątkowo niską aktywność zawodową Polaków, która jest najniższa w UE. W Polsce nadal 14,4 mln osób jest biernych zawodowo (są to osoby w wieku produkcyjnym, które zarzuciły poszukiwanie zatrudnienia i zostały usunięte z rejestru bezrobotnych). W drugiej połowie 2007 r. wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15-64 lata wynosił 57,8% (według danych Eurostatu). Mimo poprawy, jest to wciąż jeden z najgorszych wyników w UE. Średnia dla 27 krajów Unii w analizowanym okresie to ok. 66%.

Do podobnych wniosków doszła Komisja Europejska, która w raporcie z lutego 2008 r., doceniając poprawę sytuacji na polskim rynku pracy, zwróciła uwagę na bezrobocie wśród kobiet i osób starszych. Odsetek zatrudnienia kobiet wyraźnie wzrósł w ostatnim roku, niemniej wciąż nie przekracza on 50%. Innym problemem jest wysoka stopa bezrobocia wśród młodzieży, która również należy do najwyższych w UE<sup>52</sup>.

<sup>47</sup> B. B. Marczuk, *Firmy stworzyły ponad 2 mln miejsc pracy*, „Gazeta Prawna”, 27 lutego 2008.

<sup>48</sup> B. Marczuk, *Rozwojowi gospodarki w Polsce zagraża brak rąk do pracy*, „Gazeta Prawna”, 6 grudnia 2007.

<sup>49</sup> Narodowy Bank Polski, Instytut Ekonomiczny, *Informacja o kondycji sektora przedsiębiorstw za szczególnym uwzględnieniem stanu koniunktury w I kwartale 2008*, Warszawa, styczeń 2008.

<sup>50</sup> Przykładowo w 2007 r. przedstawiciele branży budowlanych zgłaszali niedobór 150-200 tys. pracowników.

<sup>51</sup> *Informacja o kondycji sektora przedsiębiorstw za szczególnym uwzględnieniem stanu koniunktury w I kwartale 2008*, Instytut Ekonomiczny, Narodowy Bank Polski, Warszawa, styczeń 2008.

<sup>52</sup> *Joint Employment Report 2007/8*, Council of the European Union, Bruksela, 3 marca 2008.

Cztery lata po akcesji można już ocenić wpływ funduszy unijnych na rynek pracy. Według wyników badania „Wpływ interwencji z funduszy strukturalnych UE na zatrudnienie” w większości województw wystąpiły pozytywne skutki oddziaływania funduszy na zatrudnienie, takie jak: spadek udziału rolnictwa w gospodarce narodowej, wzrost udziału usług oraz względne utrzymanie udziału przemysłu. Według danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, w okresie od końca 2004 r. do końca 2006 r., dzięki funduszom unijnym powstało 317 tys. miejsc pracy. Najwięcej nowych miejsc pracy powstało dzięki programom: Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw – 57 %, Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego – 21 % oraz Rozwój Zasobów Ludzkich – 17%. Jednocześnie zauważono, że pozytywne efekty wykorzystania funduszy były bardziej odczuwalne w województwach bogatszych, które lepiej sobie radzą z ich zagospodarowaniem.

Podsumowując, najważniejsze tendencje panujące obecnie na rynku pracy to szybki wzrost zatrudnienia i wynagrodzeń oraz deficyt siły roboczej. Przy niskim bezrobociu największym wyzwaniem staje się aktywizacja osób w wieku przedemerytalnym, długotrwale bezrobotnych oraz promowanie zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

## Migracje zarobkowe Polaków po akcesji Polski do Unii Europejskiej

Rozszerzeniu Unii Europejskiej w 2004 r. towarzyszyła gorąca debata na temat otwarcia rynków pracy „starych” państw członkowskich. Z dniem 1 maja 2004 r. ludność Unii Europejskiej miała się bowiem powiększyć o ok. 75 mln osób. Duża różnica w poziomie życia i zarobkach wywołała w niektórych krajach obawy przed niekontrolowanym napływem imigrantów. W rezultacie, w momencie rozszerzenia jedynie Szwecja, Irlandia i Wielka Brytania zdecydowały się na pełną liberalizację w dostępie obywateli państw UE-8<sup>53</sup> do swoich rynków pracy. Pozostałe „stare” państwa skorzystały z możliwości zachowania ograniczonego dostępu do swoich rynków pracy. Ograniczenia w swobodzie przepływu pracowników nie zostały wprowadzone między „nowymi” państwami członkowskimi.

Pozytywny wpływ imigracji na gospodarkę i rynek pracy takich krajów, jak Wielka Brytania czy Irlandia, skłonił z czasem kolejne kraje do otwarcia rynków pracy. Finlandia, Hiszpania, Portugalia i Grecja zniosły ograniczenia po dwóch latach, w maju 2006 r. Włochy zrobiły to miesiąc później. W 2007 do krajów tych dołączyły Holandia oraz Luksemburg<sup>54</sup>. Na chwilę obecną jedynie Austria, Belgia, Dania, Francja, Niemcy, Malta i Norwegia, pomimo pewnych ułatwień, wciąż utrzymują restrykcje, wymagając pozwoleń na pracę. Ograniczenia w dostępie do ich rynku pracy powinny zostać zniesione w przeciągu pięciu lat po rozszerzeniu (w 2009 r.). Istnieje jednak możliwość przedłużenia okresu stosowania uregulowań przejściowych o kolejne dwa lata, gdy na rynku pracy danego państwa występują poważne zakłócenia (lub istnieje ryzyko ich wystąpienia). W ostatnim czasie można jednak zauważyć, że problem braku rąk do pracy w praktyce wymusza coraz dalej idącą liberalizację uregulowań w wybranych segmentach rynku pracy tych państw.

<sup>53</sup> UE-8 – państwa członkowskie, które przystąpiły do UE w 2004 r. (z wyłączeniem Cypru i Malty)

<sup>54</sup> Luksemburg: *Od 1 listopada pełne otwarcie rynku pracy dla Polaków*, „Rzeczpospolita”, 6 października 2007.

W 2007 r. Niemcy ułatwiły dostęp do rynku pracy inżynierom wybranych specjalności. Uzasadnieniem liberalizacji przepisów był brak specjalistów w niektórych branżach, który hamuje rozwój gospodarki. Obecnie pracodawca już nie musi udowodniać, że nie znajduje na dane stanowisko kandydata z miejscowego rynku pracy. Wprowadzono również ułatwienia dla zagranicznych absolwentów niemieckich uczelni. Przez rok od ukończenia studiów mają prawo poszukiwać pracy w Niemczech. W razie jej znalezienia otrzymają zezwolenie na pracę na okres trzech lat. Ich także nie obowiązuje zasada, zgodnie z którą obcokrajowiec może podjąć pracę tylko wtedy, jeżeli nie ubiega się o nią żaden obywatel RFN.

Francja zdecydowała się na częściowe otwarcie swego rynku pracy m.in. dla obywateli Polski od 1 maja 2006 r. Stworzono listę zawodów, w których łatwiej otrzymać pozwolenie na pracę, gdyż nie ma wymogu poszukiwania kandydata na lokalnym rynku pracy. Lista objęła branże: budowlaną, hotelarską, gastronomiczną, turystyczną, rolniczą, mechaniczną oraz handlową<sup>55</sup>.

Również w Austrii rynek pracy staje się w coraz większym stopniu dostępny dla pracowników z nowych państw członkowskich. Po pracownikach sezonowych w rolnictwie ułatwieniami w uzyskiwaniu zezwoleń na pracę objęte zostały osoby o określonych kwalifikacjach. Lista preferowanych zawodów obejmuje pięćdziesiąt pozycji (poszukiwani są m.in. murarze, cieśle, tokarze, inżynierowie)<sup>56</sup>. Od listopada 2006 r. bez pozwolenia w Austrii pracują polskie opiekunki osób niepełnosprawnych. Jednocześnie zalegalizowano pracę osób, które wcześniej pracowały nielegalnie.

W Belgii toczą się w tej chwili dyskusje na temat otwarcia rynku pracy dla obywateli z państw, które stały się członkami Unii w 2004 r. Za pełnym otwarciem rynku pracy opowiada się bowiem aż 70% przedsiębiorców, którzy borykają się z problemem znalezienia pracowników. Na chwilę obecną na szybkie uzyskanie pozwolenia na pracę mogą liczyć przedstawiciele wybranych, deficytowych sektorów m.in. architekci, informatycy, mechanicy, monterzy, inżynierowie różnych specjalności, hydraulicy, murarze, kierowcy, ogrodnicy.

Chociaż Norwegia wprowadziła wymóg uzyskania zezwolenia na pobyt z możliwością podjęcia pracy, to jego otrzymanie jest właściwie automatyczne. Warunki zatrudnienia pracownika cudzoziemskiego muszą odpowiadać norweskim warunkom pracy oraz wymogom płacowym. Dania wprowadzając pewne ułatwienia (dotyczące m.in. pracy studentów i pracowników duńskich firm, które przyłączyły się do układów zbiorowych pracy) uruchomiła kampanię promującą duński rynek oraz programy aktywnej rekrutacji pracowników do pracy w Danii, adresowane szczególnie do osób z Polski i Niemiec. Podsumowując, w ostatnim roku ograniczenia natury prawnej w wolnym przepływie pracowników między Polską a innymi państwami członkowskimi były systematycznie znoszone.

<sup>55</sup> A. Kluzek, *Czy będzie praca dla Polaków we Francji?*, „Gazeta Wyborcza”, 15.03.2007

<sup>56</sup> *Ułatwienia w dostępie do austriackiego rynku pracy*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 1 marca 2008.

## Skala, kierunki migracji

Wejście Polski do UE wywołało istotne zmiany w kierunkach i skali polskiej emigracji zarobkowej. Miejsce tradycyjnych krajów docelowych, takich jak Niemcy, Stany Zjednoczone czy Włochy zajęły (z wyjątkiem Niemiec, które pozostały ważnym punktem docelowym wyjazdów Polaków) Wielka Brytania oraz Irlandia<sup>57</sup>. Innymi krajami, do których Polacy zaczęli wyjeżdżać na większą skalę, są: Irlandia, Włochy, Hiszpania i Holandia oraz państwa skandynawskie, szczególnie Norwegia.

W 2007 r. głównym kierunkiem migracji Polaków były nadal Wyspy Brytyjskie, chociaż w drugiej połowie roku widoczne stały się oznaki spowolnienia tempa przyrostu liczby Polaków<sup>58</sup>. Według Systemu Rejestracji Pracowników (*Worker Registration Scheme – WRS*), obowiązującego pracowników z nowych państw członkowskich rozpoczynających pracę w Wielkiej Brytanii, od 1 maja 2004 do 31 czerwca 2007 r. Polacy złożyli łącznie 430 tys. wniosków. Tymczasem według szacunków *Home Office* (Brytyjskie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych) sprzed 2004 r., należało się spodziewać napływu od 5 do 13 tys. osób rocznie. Istotny wpływ na tak dużą liczbę rejestracji Polaków miał na pewno fakt, że wcześniej wielu z nich pracowało tam nielegalnie, a rozszerzenie UE dało im możliwość legalizacji zatrudnienia.

Jeśli jednak weźmie się pod uwagę stosunek liczby zagranicznych pracowników do liczby ludności, największą liczbę pracowników krajów UE-8 przyjęła Irlandia. Według Centralnego Urzędu Statystycznego w Irlandii w drugiej połowie 2007 r. zarejestrowało się ok. 60 tys. Polaków (w 2006 r. – 90 tys.).

Niemcy nadal pozostają dla wielu Polaków docelowym krajem emigracji. W 2007 r. zezwolenie na pracę sezonową otrzymało 182 517 tys. pracowników z Polski. Porównanie z danymi z poprzednich lat pokazuje, że dotychczasowa tendencja do obniżania się stanu zatrudnienia obywateli polskich w Niemczech uległa wyhamowaniu. Wyjazdy zarobkowe Polaków do Niemiec odbywają się w ramach polsko-niemieckiej umowy o wymianie pracowników i dotyczą prac sezonowych, głównie w rolnictwie. Jest to odpowiedź na imienne oferty zatrudnienia zgłaszane przez pracodawców. Utrzymuje się również pozytywna tendencja wzrostu wolumenu usług wykonywanych przez polskie przedsiębiorstwa mierzone liczbą delegowanych pracowników<sup>59</sup>.

Pod koniec września 2007 r. w Hiszpanii mieszkało ponad 65 tys. Polaków (według rejestrów ważnych kart pobytu lub zaświadczeń o nadaniu numeru identyfikacyjnego obywatelowi Europejskiego Obszaru Gospodarczego). Natomiast według danych holenderskiego Centralnego Biura Statystyki, do czerwca 2007 r. w Holandii było zarejestrowanych 70 tys. obywateli Polski, Rumunii i Bułgarii. Szacuje się, że do 2010 r. w Holandii będzie mieszkało w sumie 100 tys. obywateli tych krajów.

Pracownicy z Polski są również obecni w Norwegii, która ostatnio cieszy się rosnącą popularnością wśród emigracji zarobkowej i to pomimo utrzymania w sensie formalnym wymogu pozwoleń na pracę (nawet, jeśli

<sup>57</sup> „Biuletyn Migracyjny” nr 16, Uniwersytet Warszawski, Warszawa, styczeń 2008.

<sup>58</sup> Informacja w sprawie zatrudnienia obywateli polskich w państwach EOG i Szwajcarii oraz obywateli państw EOG w Polsce, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, październik 2007.

<sup>59</sup> Informacja w sprawie zatrudnienia. ..., op. cit., s. 17..

zostały one w ostatnim czasie złagodzone). W pierwszej połowie 2007 r. Polakom wydano 33 tys. pozwoleń na pobyt z możliwością pracy, o ok. 10 tys. więcej niż dwa lata wcześniej. Liczba pozwoleń rośnie w okresie letnim, co jest związane z zapotrzebowaniem na prace sezonowe w ogrodnictwie i rolnictwie. Należy jeszcze odnotować przykład Islandii, która ma po Irlandii najwyższy poziom zatrudnienia pracowników z Europy Środkowej i Wschodniej. Ogółem, 10% zatrudnionych w Islandii stanowią cudzoziemcy, a Polacy są wśród nich grupą dominującą. Ciekawy przykład to również Czechy, które jako jedyne z „nowych” państw członkowskich cieszą się ostatnio zwiększonym zainteresowaniem Polaków. Według danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w połowie 2007 r. w Czechach było zatrudnionych 21 374 obywateli Polski.

Przepływy migracyjne po 1 maja 2004 r. były związane z różnymi czynnikami, nie tylko z otwarciem rynków pracy. Przykładowo Niemcy, pomimo utrzymywania barier formalnoprawnych na rynku pracy, są nadal atrakcyjnym krajem emigracji dla Polaków. Jak pokazują przykłady innych państw, dużą rolę odgrywały i odgrywają również sieci migracyjne i popyt na siłę roboczą z nowych państw członkowskich oraz aktywna polityka werbunkowa (np. w Norwegii i Danii). Maleje natomiast znaczenie położenia geograficznego m.in. ze względu na dostępność tanich połączeń lotniczych.

Określenie skali obecnej migracji jest bardzo utrudnione ze względu na różne, nieporównywalne systemy ewidencjonowania przepływów migracyjnych oraz niepełny dostęp do danych administracyjnych. Dysproporcje między statystykami powodują, że szacunki mają bardzo uogólniony charakter. Według dostępnych danych skala emigracji utrzymała się w 2007 r. na poziomie zbliżonym do lat poprzednich. Wynika z tego, że skala legalnej emigracji zatrudnieniowej Polaków w 2007 r. wyniosła również ok. 900-1100 tys. osób (tylu obywateli jest średniorocznie zatrudnionych w krajach EOG). W drugiej połowie roku odnotowano jednak pewne zmniejszenie liczby wyjazdów. Według danych pochodzących z badania Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) obecnie, tak jak w roku ubiegłym, poza granicami pracuje ok. miliona Polaków. Wyniki obydwu badań pokazują, że migracje zarobkowe nie uległy nasileniu, nie mamy też dzisiaj do czynienia ze zjawiskiem powrotów do kraju<sup>60</sup>. Według GUS natomiast w końcu 2006 r. poza granicami Polski przebywało ok. 1 950 tys. osób – mieszkańców naszego kraju, przy czym ponad 1 600 tys. w Europie<sup>61</sup>. Powyższe dane uznać należy za trafne przy założeniu, że do liczby rodaków przybywających poza krajem wliczone zostaną także osoby luźno związane z krajem (np. osoby urodzone i mieszkające za granicą, legitymujące się jedynie polskim obywatelstwem).

W cztery lata po akcesji można prześledzić obszary koncentracji Polaków w poszczególnych krajach. Na podstawie dostępnych badań daje się zauważyć tzw. strategię opóźnionej dyspersji przestrzennej, głównie w Wielkiej Brytanii, Irlandii i Norwegii. Obecnie celem migracji Polaków stają się obszary sąsiadujące, niekiedy peryferyjne<sup>62</sup>. W Norwegii Polacy, tak jak większość cudzoziemców, osiedlają się głównie na południu kraju. Można wyodrębnić trzy wyraźne skupiska geograficzne Polaków, związane z datą przyjazdu do tego kraju<sup>63</sup>. W Wielkiej

<sup>60</sup> Komunikat z badań: *Doświadczenia i plany dotyczące pracy za granicą*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, luty 2008.

<sup>61</sup> *Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004-2006*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, 23 października 2007.

<sup>62</sup> I. Grabowska-Lusińska, M. Okólski, *Migracja z Polski po 1 maja 2004 r.: jej intensywność i kierunki geograficzne oraz alokacja migrantów na rynkach pracy krajów Unii Europejskiej*, Ośrodek Badań nad Migracjami, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2007.

<sup>63</sup> J. Napierała, *Imigranci na norweskim rynku pracy*, Ośrodek Badań nad Migracjami, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2008, s. 25.

Wielkiej Brytanii celem migracji były początkowo duże aglomeracje, z czasem ich znaczenie zaczęło maleć<sup>64</sup>. Po dużych miastach przyszła kolej na małe, intensywnie rozwijające się miasta. To właśnie w małych ośrodkach miejskich obecność Polaków jest obecnie najbardziej widoczna i znacząca. W niektórych regionach, takich jak Szkocja, Polacy na większą skalę zaczęli się pojawiać dopiero po rozszerzeniu Unii Europejskiej<sup>65</sup>.

Warto tutaj przeanalizować również przyczyny wspomnianych „masowych” wyjazdów. Według CBOS ok. 18% Polaków deklaruje zainteresowanie podjęciem pracy za granicą, przy czym jedynie 2,4% aktywnie jej poszukuje. Spośród osób zainteresowanych zatrudnieniem, większość chciałaby wyjechać tylko na określony czas, od pół roku do dwóch lat. Plany Polaków dotyczące wyjazdu do pracy za granicą już zostały zatem w znacznej mierze zrealizowane. Krótko przed wejściem Polski do Unii Europejskiej zainteresowanie pracą w Unii było dużo większe – wyrażało je ogółem 32% Polaków. Natomiast według badania Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan „Polacy pracujący 2007”, przeprowadzonego wśród pracujących dorosłych mieszkańców Polski, ok. 33% respondentów deklarowało chęć wyjazdu, w większości jednak sceptycznie oceniali oni swe możliwości i kompetencje.

Jakkolwiek głównym powodem wyjazdu są nadal kwestie finansowe, osoby deklarujące, że właśnie z tego względu zdecydowały się na emigrację bynajmniej nie należą do najuboższej części polskiego społeczeństwa. Jak pokazują badania polskiej emigracji w Wielkiej Brytanii, osoby te stanowią twórczą i przedsiębiorczą grupę społeczeństwa.

Podsumowując, do wyjazdu skłania Polaków nie tyle bezrobocie i brak możliwości znalezienia jakiegokolwiek pracy, co możliwość rozwoju kariery zawodowej oraz doświadczenia wyższego standardu życia. Gdy analizuje się przyczyny wyjazdów, można zauważyć bardzo krytyczne postrzeganie instytucji państwowych i życia politycznego w Polsce<sup>66</sup>. Emigracja nie stanowi ucieczki przed „polską beznadzieją”. Pokazuje, raczej, że Polacy korzystają z możliwości realizacji swoich aspiracji również poza krajem. Polscy emigranci to *'target earners'* – osoby wyjeżdżające głównie w celach zarobkowych, z zamiarem powrotu do kraju, lub *'global cosmopolitans'* – młodzi wykształceni ludzie, chcący polepszyć poziom swojego życia, otwarci na możliwości, jakie otwiera przed nimi zjednoczona Europa<sup>67</sup>.

<sup>64</sup> A. Fidel, E. Piętka: *Funkcjonowanie polskich migrantów na brytyjskim rynku pracy, Ośrodek Badań nad Migracjami*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2007, s. 14.

<sup>65</sup> „Biuletyn Migracyjny” nr 12, Uniwersytet Warszawski, Warszawa, kwiecień-maj 2007, s. 2.

<sup>66</sup> P. Gacek, *Druga fala Wielkiej Emigracji. Raport z badań ilościowych*: [w:] L. Kolarska – Bobińska, *Emigrować i wracać. Migracje zarobkowe Polaków a polityka państwa*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007, s. 59.

<sup>67</sup> K. Kropiwiec, R. Chiyoko King-O'Riain, *Polish migrant workers in Ireland*, National Consultative Committee on Racism and Interculturalism, Dublin 2006.



# Wpływ migracji na sytuację społeczno–gospodarczą

## Wpływ emigracji na polską gospodarkę

Wśród przyczyn poprawy sytuacji na rynku pracy często podaje się emigrację. Migracja zarobkowa ma oczywiście związek z sytuacją na rynku pracy, ale relacja ta dotyczy przede wszystkim poziomu regionalnego i lokalnego. Wbrew obiegu opinii, odpływ siły roboczej miał i ma generalnie niewielki wpływ na zmiany na rynku pracy. Wynikał m.in. ze zwiększonego zapotrzebowania na pracowników ze strony przedsiębiorców w warunkach rosnącej koniunktury gospodarczej, większego napływu inwestycji zagranicznych, absorpcji funduszy UE. Jednocześnie bezrobocie związane z niedopasowaniem popytu i podaży na pracę jest nadal jednym z problemów polskiej gospodarki. Właściwe wydaje się więc stwierdzenie, że wzrost gospodarczy oraz emigracja spotęgowały problemy kadrowe przedsiębiorstw. Obrazuje to także przykład innych krajów, w których odpływ siły roboczej był znacznie mniejszy (np. Czechy), a w których, tak jak Polsce, zaobserwowano rosnącą liczbę wakatów. Nie można więc upatrywać w migracji głównego źródła utrzymujących się (pomimo systematycznej poprawy ogólnej sytuacji) problemów na polskim rynku pracy.

Problem braku kadr dotyczy już blisko 2/3 przedsiębiorstw. Niezmiennie trudności te najsilniej są odczuwane w budownictwie (zgłasza je co trzecia firma). W wielu przypadkach efektem takich problemów jest brak pełnej obsady miejsc pracy<sup>68</sup>. W rezultacie firmy podejmują szereg działań mających zatrzymać lub zachęcić potencjalnych pracowników do pozostania w kraju (na przykład poprzez nawiązanie współpracy ze szkołami zawodowymi), a jednocześnie są zmuszone do podnoszenia płac. Według danych KPMG przedsiębiorcy uważają, że gdyby pracownicy otrzymali obecnie podwyżki o ok. 10-30%, ogromna większość zdecydowałaby się pozostać w kraju. Biorąc pod uwagę obserwowane obecnie trendy wzrostu płac, można się spodziewać, że dynamika wyjazdów będzie spadać.

Na rynku pracy brakuje przede wszystkim kadry technicznej. Coraz częściej sygnalizowana jest też potrzeba zatrudnienia pracowników do wykonywania prostych prac<sup>69</sup>. Trend ten potwierdzają wyniki badań Polskiego Stowarzyszenia Zarządzania Kadrami i Szkoły Głównej Handlowej pt. „Rekrutacja i wizerunek pracodawców”, według których problem z obsadzeniem podstawowych stanowisk jest obecnie bardziej dotkliwy dla firm niż brak specjalistów. Aż 48% badanych wskazuje, że najbardziej brakuje im pracowników odpowiedzialnych za realizację zadań operacyjnych, wystandaryzowanych i wykonywanych pod kontrolą.

Migracje specjalistów – czy też osób z wysokimi kwalifikacjami – stały się jednym z najważniejszych tematów w debatach o migracji. Czy mamy zatem do czynienia z tzw. drenażem mózgów, czyli odpływem pracowników o wysokich kwalifikacjach, wiążącym się z poważnymi stratami finansowymi oraz negatywnymi efektami na rynku pracy? Taka sytuacja miała miejsce z pewnością w latach osiemdziesiątych. Obecnie wszystko wskazuje na to, że jest to zjawisko określane jako „cyrkulacja mózgów” czy też „wymiana mózgów”, które jest naturalnym elementem procesów ekonomicznych w dobie globalizacji. Największa migracja specjalistów odbywa się właśnie

<sup>68</sup> Informacja o kondycji..., op. cit.

<sup>69</sup> Migracja pracowników..., op. cit.

w państwach najlepiej rozwiniętych. W Polsce migracja osób z wyższym wykształceniem jest więc bardziej odpływem pewnych nadwyżek. Co więcej, migracje z Polski mają charakter czasowy. Pobyt za granicą może więc mieć pozytywne konsekwencje, zwłaszcza jeżeli oznacza podnoszenie kwalifikacji<sup>70</sup>.

Dużo kontrowersji budzi również emigracja personelu medycznego. Główną przyczyną wyjazdów są niskie zarobki lekarzy i pielęgniarek, utrudnienia w zdobyciu specjalizacji, a także konieczność ustawicznego kształcenia się i ponoszenia związanych z tym kosztów. Jednocześnie oferty zagraniczne skierowane do pracowników służby zdrowia są nieporównanie lepsze niż możliwości, jakie dają lokalne rynki pracy. Według raportu Ministerstwa Zdrowia, do połowy 2006 r. o zaświadczenia o prawie wykonywania zawodu, potrzebne do zatrudnienia w EOG, wystąpiło ok. 5114 lekarzy, 1581 lekarzy dentyistów oraz 5912 pielęgniarek<sup>71</sup>. Natomiast, według danych z końca grudnia 2007, pracą za granicą było zainteresowanych ok. 6724 lekarzy, 1924 dentyistów oraz 9316 pielęgniarek i położnych. W 2007 r. nadal, poza anesteziologami, najchętniej emigrowali specjaliści w zakresie intensywnej terapii, chirurdzy: plastycy i klatki piersiowej oraz specjaliści od medycyny ratunkowej. Liczba wydanych zaświadczeń nie jest tożsama z liczbą osób, które wyjechały, służy jedynie monitorowaniu zainteresowania pracowników medycznych wyjazdem do pracy za granicę.

Z raportu Ministerstwa Zdrowia za 2006 r. wynika, że w połowie 2006 r. w polskich zakładach opieki zdrowotnej było ponad 4 tys. wakatów lekarskich i ponad 3,5 tys. wolnych etatów pielęgniarsko-położnych. Niedobory pogłębiło wprowadzenie na początku 2008 r. przepisów o skróconym czasie pracy lekarzy. Jednocześnie w Polsce jest najniższy w Unii Europejskiej wskaźnik zatrudnienia lekarzy oraz pielęgniarek i położnych na tysiąc mieszkańców.

Czy emigracja personelu medycznego ma rzeczywiście tak jednoznacznie negatywne konsekwencje, jak wynika z toczącej się obecnie debaty? Jak pokazują badania *Centre for Global Development*<sup>72</sup> wyjazdy pracowników tej grupy nie zawsze przyczyniają się do pogorszenia kondycji systemu opieki zdrowotnej kraju, który opuścili. Dzieje się tak dlatego, że są też pozytywne skutki tego procesu, które rekompensują ewentualne straty, takie jak uzyskanie doświadczenia zawodowego czy poznanie nowych form leczenia pacjentów. W przypadku Polski, dostępne dane pozwalają tylko na stwierdzenie, że nie jest to zjawisko masowe, jednakże migracje tej grupy mogą mieć negatywne konsekwencje na poziomie lokalnych czy regionalnych placówek ochrony zdrowia oraz w przypadku najbardziej deficytowych specjalizacji.

Bezpośrednim efektem migracji zarobkowych są transfery pieniężne przekazywane do kraju. Badania przeprowadzone przez PKO BP wśród Polaków pracujących na Wyspach Brytyjskich pokazują, że ponad połowa ankietowanych deklaruje cykliczne, najczęściej comiesięczne przekazy gotówki do kraju. Zazwyczaj są to kwoty nie przekraczające 500 funtów, przy czym aż 44% tych transferów odbywa się kanałami nieformalnymi. Potwierdzają to badania Centrum Stosunków Międzynarodowych, według których 65% respondentów zadeklarowało, że jest w stanie odłożyć pieniądze/posiada oszczędności z pracy w Wielkiej Brytanii. Ponad połowa z nich przekazywała je do Polski<sup>73</sup>. W 2007 r. do Polski, jak podaje NBP, wpłynęły z tego tytułu 20 mld złotych.

<sup>70</sup> P. Kaczmarczyk, J. Turowicz, *Migracje osób z wysokimi kwalifikacjami*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2008.

<sup>71</sup> *Migracje polskich lekarzy, pielęgniarek i położnych po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, Ministerstwo Zdrowia, Warszawa 2006.

<sup>72</sup> M. Clemens, *Do Visas Kill? Health Effects of African Health Professional Emigration*, Working Paper 11, Centre for Global Development, New York 2007.

<sup>73</sup> K. Iglicka, *Badanie nad legalnymi migracjami zarobkowymi z Polski do Wielkiej Brytanii po 1 maja 2004 r.*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2007.

W przypadku Polski, pieniądze zarobione za granicą przyczyniły się do zmniejszenia różnych trudności okresu transformacji. Pieniądze przesyłane przez migrantów poprawiły status finansowy gospodarstw migranckich w porównaniu do gospodarstw niemigranckich. Tym samym społeczności lokalne o wysokim udziale gospodarstw migranckich znalazły się w lepszej sytuacji finansowej niż mikroregiony, gdzie emigrantów było niewiele<sup>74</sup>. Z drugiej jednak strony, wpływ migracji pracowniczych na rozwój ekonomiczny na poziomie lokalnym jest bardzo ograniczony. Podstawową przyczyną tego zjawiska jest bardzo niewielka skłonność gospodarstw migranckich do oszczędzania lub inwestowania.

Innym następstwem emigracji Polaków po wejściu Polski do UE był rozwój usług migracyjnych oraz biur pośrednictwa pracy za granicą. Liczba firm rekrutujących do pracy wzrosła z 271 w 2004 r. do 1646 w 2006 r. Najwięcej takich firm działa w województwach: mazowieckim, śląskim, pomorskim i dolnośląskim. Z ich usług korzysta coraz więcej osób. Przykładowo, w 2006 r. 248 tys. osób znalazło pracę dzięki pośrednictwu tego typu firm. Najwięcej ofert pracy dotyczy Holandii (29%), Wielkiej Brytanii (19%), Norwegii (10%), Niemiec (10%)<sup>75</sup>.

Jednocześnie rola pracowników jako najważniejszego zasobu przedsiębiorstw stale rośnie. Dowodem na to jest stały wzrost nakładów na działania w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi. Firmy zaczynają dostrzegać, że w obecnej sytuacji na rynku pracy nie można już sobie pozwolić na ignorowanie czy niedocenywanie tego elementu. Coraz więcej firm łączy działania w obszarze rekrutacji z aktywnością w obszarze społecznie odpowiedzialnego biznesu.

Podsumowując, warto jeszcze raz podkreślić, że emigracja była jednym z wielu czynników wpływających na sytuację na polskim rynku pracy. Z pewnością jednak istotny odpływ pracowników lub potencjalnych pracowników w niektórych regionach kraju obnażył brak równowagi na lokalnych rynkach pracy. Według badań KPMG, aż 45% przedsiębiorstw przyznało, że traci część przychodów z powodu braku pracowników. Jest to znaczny wzrost w stosunku do 2006 r., gdy taki problem deklarowała co czwarta firma. W dłuższej perspektywie, jeśli ten trend nie ulegnie zmianie, może to doprowadzić do utraty wielu inwestycji i spowolnienia rozwoju gospodarczego. Z drugiej strony, analiza zjawisk zachodzących w poszczególnych sektorach gospodarki (np. w służbie zdrowia) nie potwierdza pełnych niepokojów doniesień o masowej emigracji. Warto również zaakcentować pozytywną rolę transferów zarobków obywateli polskich zza granicy dla budżetów gospodarstw domowych w kraju.

## Skutki społeczne emigracji

Skutki społeczne obecnych wyjazdów zarobkowych są różnorakie, zarówno pozytywne, jak i negatywne. W dłuższej perspektywie będą one korzystne dla Polski pod warunkiem, że większość emigrantów po okresie spędzonym za granicą powróci do Polski. Korzyści są związane ze zdobyciem przez emigrantów nowych kwalifikacji, wiedzy, umiejętności oraz z możliwościami zainwestowania zgromadzonego kapitału. Jest to najbardziej pożądany typ reemigracji (określany mianem powrotu „innowacji”, czyli osób, które odniosły sukces za granicą).

<sup>74</sup> Por. B. Solga, *Migracje polsko-niemieckie i ich konsekwencje społeczno-ekonomiczne na obszarach wiejskich Śląska Opolskiego*, Instytut Śląski w Opolu, Opole, 2002.

<sup>75</sup> E. Kępińska: *Recent Trends...*, op. cit., s. 46.

W kontekście skutków społecznych, istotny wydaje się natomiast problem, który bywa określany mianem „marnotrawstwa mózgow”, czyli pracy poniżej kwalifikacji. Powszechność tego zjawiska wynika ze specyfiki popytu na siłę roboczą w krajach docelowych, głównie dotyczącego pracowników wykwalifikowanych, znacznie rzadziej pracowników o wysokich kwalifikacjach. Prace wymagające niskich kwalifikacji są łatwo i szybko dostępne. Niski poziom kapitału ludzkiego i kompetencji językowych sprawia, że Polacy najczęściej trafiają do „drugorzędnych” segmentów rynków pracy i podejmują się typowo „imigranckich” prac w budownictwie, rolnictwie czy branży hotelowej. Długofalowo, taka sytuacja może doprowadzić do degradacji bądź utraty kwalifikacji. Inne negatywne skutki to stagnacja zarobków i poziomu życia oraz problemy z integracją, ze względu na fakt, że migranci często są traktowani jak pracownicy drugiej kategorii<sup>76</sup>.

Coraz częściej jest również dyskutowany problem wpływu emigracji na dzieci i rodzinę. Z jednej strony wyjazdy rodziców poprawiają sytuację materialną, z drugiej zmieniają normalny rytm życia rodziny, wiążą się z zakłóceniem funkcji wychowawczej i socjalizacyjnej. Nie można oczywiście uogólniać, niemniej dysfunkcjonalność niepełnych rodzin wynikających z emigracji zarobkowej jest bezdyskusyjna. Badania nad wcześniejszymi falami migracji pokazują, że nawet krótkie wyjazdy powodują problemy rodzinne. Nieobecność rodziców wywiera również negatywny wpływ na osiągnięcia szkolne dzieci. Według doniesień prasowych, dzieci, określanych jako „eurosieroty”, które w wyniku emigracji poakcesyjnej „straciły” przynajmniej jednego z rodziców, może być w Polsce ok. 130 tys. Połowa „eurosierot” ma w domu jednego rodzica, jedna czwarta mieszka z dziadkami, ponad 10% jest wychowywanych przez pełnoletnie rodzeństwo, a 3% – przez dalszych krewnych<sup>77</sup>.

Na poziomie lokalnym można zaobserwować również inne negatywne skutki migracji, zwłaszcza cyrkulacyjnej. Należą do nich, obok rozpadu rodziny, również marginalizacja społeczna migrantów, którzy żyjąc na „huśtawce”, przestają należeć do społeczności, z której się wywodzą.

Z drugiej strony Polacy – przykładowo w Wielkiej Brytanii – często kontaktują się z rodziną i znajomymi oraz interesują się wydarzeniami w Polsce. Jest to obecnie znacznie ułatwione, jeśli się weźmie pod uwagę powszechny dostęp do Internetu i tanich połączeń telefonicznych. Kontakty i przyjazdy do kraju mają również charakter ekonomiczny – świadczą o nich transfery zagraniczne oraz plany inwestycyjne w Polsce, często dotyczące nieruchomości<sup>78</sup>. Jednocześnie „najnowsza” polska emigracja charakteryzuje się stosunkowo dużą aktywnością, która przybiera różne formy samoorganizacji, nieco odmienne niż te właściwe tzw. starej emigracji. Okazuje się, że Polacy chętnie integrują się poprzez tworzenie portali, forów czy też czatów internetowych. Także nowopowstałe gazety w całości lub w części dostępne są w Internecie. Tak samo jest z nowymi stacjami radiowymi, które można odbierać w sieci<sup>79</sup>.

<sup>76</sup> P. Kaczmarczyk, J. Turowicz, *Migracje osób...*, op. cit.

<sup>77</sup> E. Jądzińska, M. Okólski, *Ludzie na huśtawce. Migracje między peryferiami Polski i Zachodu*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2001.

<sup>78</sup> J. Rutkowski: *Okiem socjologów*, „Polish Express Weekly”, 25 maja 2006.

<sup>79</sup> Więcej na temat sytuacji Polaków w Wielkiej Brytanii w rozdziale 6, poświęconym percepcji społecznej polskiego członkostwa w UE.

## Polityka imigracyjna i rynek pracy

Problem braku rąk do pracy oraz emigracja przełożyły się na rosnące poparcie dla szerszego otwarcia polskiego rynku pracy dla cudzoziemców i przyspieszyły dyskusje nad strategią polskiej polityki migracyjnej. Nie należy jednakże ściśle wiązać rosnącego popytu na pracę cudzoziemców z emigracją Polaków. W Polsce bowiem, podobnie jak w innych krajach UE, występują sektory, którymi pracownicy krajowi nie są zainteresowani. Dlatego też popyt na pracę cudzoziemców nie jest bezpośrednio skorelowany z liczbą osób bezrobotnych w kraju. Powstała luka, a więc przede wszystkim prace o niskim prestiżu i wynagrodzeniu, uzupełniają cudzoziemcy, głównie zza wschodniej granicy. Pracują najczęściej w handlu, rolnictwie, budownictwie oraz jako pomoc domowa. Ponadto znajdują zatrudnienie w tych specjalnościach, w których brakuje odpowiedniej liczby pracowników polskich.

Stopniowo poszerzeniu ulega grupa obcokrajowców zwolnionych z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę. Zmianę podejścia do problemu liberalizacji rynku pracy potwierdziło również pełne otwarcie w styczniu 2007 r. polskiego rynku pracy dla obywateli państw członkowskich UE oraz Szwajcarii, Islandii, Liechtensteinu i Norwegii.

Za szerszym otwarciem rynku pracy dla cudzoziemców przemawia też rosnąca akceptacja dla pracy cudzoziemców w Polsce. Według badań CBOS, ok. trzy czwarte respondentów dopuszcza obecność cudzoziemców na krajowym rynku pracy, w tym blisko jedna trzecia bez ograniczeń<sup>80</sup>. Cudzoziemscy pracownicy nie są postrzegani jako konkurencja na rynku pracy, panuje bowiem przekonanie, że podejmują się prac, którymi Polacy nie są zainteresowani. Odpowiadają one oczekiwaniom pracodawców i potwierdzają, że w Polsce istnieje spore zapotrzebowanie na pracę cudzoziemców. Tymczasem skala legalnego zatrudnienia cudzoziemców z państw trzecich pozostaje niewielka. W 2006 r. wydano w sumie 10 754 pozwoleń na pracę, w pierwszej połowie 2007 r. 5 750 (11% więcej niż w pierwszej połowie 2006 r.). W grupie tej w 2006 r. dominowali Ukraińcy (30% pozwoleń), Wietnamczycy (9% pozwoleń), Białorusini (7% pozwoleń). Szacunki dotyczące nielegalnych imigrantów wskazują natomiast na napływ ok. 300 tys. osób rocznie.

Poza rozwiązaniami wskazanymi powyżej Polska nie prowadzi polityki aktywnie przyciągającej pracowników o poszukiwanych kwalifikacjach. Napotkawszy restrykcyjne bariery, wiele firm rezygnuje z zatrudniania cudzoziemców na stałe, bądź robi to nielegalnie. Według badań porównujących dostęp i warunki na rynku pracy dla obywateli państw trzecich w krajach Unii Europejskiej, Polska plasuje się na jednej z najniższych pozycji, pozostając daleko w tyle za takimi państwami, jak Słowenia czy Estonia<sup>81</sup>.

Programami integracyjnymi objęte są w tej chwili jedynie wąsko zdefiniowane grupy cudzoziemców, w szczególności uznani uchodźcy i repatrianci, czyli grupy uzasadniające swój przyjazd względami humanitarnymi bądź narodowościowymi, a nie ekonomicznymi. Inni imigranci mają dostęp jedynie do ograniczonej oferty organizacji pozarządowych. Są oni postrzegani jako grupa przebywająca w Polsce tymczasowo i nie wywołująca napięć społecznych. Stąd być może wynika niedostrzeżenie potrzeby ich integracji w Polsce<sup>82</sup>.

<sup>80</sup> Komunikat z badań: *Obcokrajowcy w Polsce*, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa, sierpień 2004.

<sup>81</sup> Por. J. Niessen, T. Huddleston, L. Citron, *Migration Policy Index*. British Council & Migration Policy Group, Bruksela 2007.

<sup>82</sup> W. Kloc-Nowak, *Wspólna europejska polityka wobec uchodźców i ich integracji – wyzwania dla UE i dla Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.

Jedynie istniejące narzędzia integracji w Polsce skierowane do uchodźców (Indywidualne Programy Integracji) nie spełniają swoich podstawowych celów. Większość osób uczestniczących we wspomnianych programach po ich zakończeniu nie jest w stanie samodzielnie funkcjonować. Stają się klientami pomocy społecznej. Bardzo dużo osób decyduje się na przerwanie programu i wyjazd z kraju. Jak wskazują eksperci, dalsze ograniczenie programów do wąskiej grupy odbiorców może skutkować marginalizacją i wykluczeniem innych grup, mających problemy z samodzielnym życiem w Polsce, w tym również migrantów ekonomicznych.

Z analiz przeprowadzonych tuż przed akcesją, integrację w państwach Europy Środkowo-Wschodniej określano jako selektywną. Po wejściu Polski do UE nastąpił niewielki postęp w tej dziedzinie. Potwierdzają to wnioski z „Trzeciego Rocznego Raportu o Migracji i Integracji” Komisji Europejskiej. Działania prowadzone w Polsce skupiają się głównie na integracji uchodźców i przygotowaniu kadr (urzędników i nauczycieli) do pracy z migrantami. Brakuje natomiast wyraźnie bardziej kompleksowych rozwiązań w dziedzinie integracji, inicjatywy mających na celu promowanie tolerancji czy wielokulturowości<sup>83</sup>.

W związku z członkostwem w UE Polska korzysta z kilku funduszy mających na celu wspieranie integracji imigrantów. Jednym z narzędzi finansowych obejmujących tę grupę jest Inicjatywa Wspólnotowa EQAL, skierowana do repatriantów, uchodźców czy osób ubiegających się o ten status. Warto też zwrócić uwagę na Europejski Fundusz Uchodźczy (EFU) promujący integrację społeczno-ekonomiczną uchodźców w krajach członkowskich. Innym programem unijnym skierowanym do obywateli państw trzecich, w tym migrantów ekonomicznych, jest fundusz INTI (*Integration of Third Country Nationals*).

## Polska na tle innych nowych państw członkowskich

Dobra koniunktura gospodarcza w Europie i na świecie przełożyła się na wyniki gospodarcze w większości nowych krajów członkowskich. W 2006 r. przeciętny wzrost PKB „nowych” państw członkowskich Europy Środkowo-Wschodniej (z pominięciem Słowenii)<sup>84</sup> wyniósł 6,4%, natomiast pod koniec 2007 r. 5,9%. Liderem pod względem wzrostu PKB była tradycyjnie Słowacja (14,3% w IV kwartale 2007), najtrudniejszą sytuację odnotowano na Węgrzech, gdzie przez cały 2007 r. tempo wzrostu gospodarczego stale się zmniejszało.

Nie tylko w Polsce, lecz również w innych nowych krajach członkowskich przyspieszenie gospodarcze sprzyjało poprawie sytuacji na rynku pracy (z wyjątkiem Węgier). Pod koniec 2007 r. średnia stopa bezrobocia w tej grupie wynosiła 6,6% wobec 8,5% w 2006 r.<sup>85</sup>. Z drugiej jednak strony, pomimo pozytywnych tendencji na rynku pracy, Polska wypada dużo gorzej w porównaniu do innych krajów regionu. Mimo dynamicznego spadku bezrobocia w naszym kraju jest ono wciąż najwyższe wśród wszystkich nowych państw członkowskich. Przykładowo, pod koniec 2007 r. w Czechach wyniosło ono 6%, a w Estonii 4,1%. Podobnie jest pod względem wskaźnika zatrudnienia, który nadal jest jednym z najniższych w UE. Niższy niż w Polsce wskaźnik zatrudnienia w III kwartale

<sup>83</sup> *Third Annual Report on Migration and Integration*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM (2007) 512 final, Brussels, 11.9.2007.

<sup>84</sup> NMS-9 (ang. New Member States): Polska, Czechy, Słowacja, Węgry, Estonia, Litwa, Łotwa, Bułgaria, Rumunia.

<sup>85</sup> M. Grela, *Analiza sytuacji gospodarczej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2008.

2007 r. odnotowano jedynie na Węgrzech i Malcie. Jest tak, mimo że pod koniec 2007 r. tempo zwiększania wskaźnika zatrudnienia w Polsce należało do najwyższych w UE. Polskę pod tym względem wyprzedziły jedynie Bułgaria i Estonia.

Rozszerzenie UE w 2004 r. stanowiło cezurę dla międzynarodowej mobilności obywateli nowych państw członkowskich, szczególnie gdy chodzi o wyjazdy do Wielkiej Brytanii i Irlandii. Migracje pracownicze po akcesji do UE dotyczyły przede wszystkim obywateli Polski, Litwy, Łotwy oraz Słowacji; w znacznie mniejszym stopniu pozostałych państw członkowskich. Jeśli zaś chodzi o obywateli Rumunii i Bułgarii, głównymi krajami docelowymi są Grecja, Hiszpania i Włochy.

Generalnie rzecz ujmując, w większości krajów docelowych Polacy stanowią najliczniejszą grupę wśród pracowników z „nowych” państw członkowskich. Dominacja Polaków wiąże się jednak głównie z liczebnością populacji Polski<sup>86</sup>. Według danych brytyjskich, Polacy bardzo szybko stali się grupą dominującą w rejestrze WRS. W sumie od 1 maja 2004 r. do września 2006 r. w Wielkiej Brytanii zarejestrowało się 510,3 tys. pracowników z krajów UE-8. W 2004 r. Polacy stanowili 56% pracowników, w 2006 r. już 70% tej grupy. Co więcej, według raportu *Institute for Public Policy Research*, Polacy stali się trzecią najliczniejszą grupą imigrantów w Wielkiej Brytanii, za Hindusami i Irlandczykami<sup>87</sup>. W rzeczywistości jednak Polacy wykazują mniejszą skłonność do migracji niż np. Łotysze i Litwini: liczba aplikantów do systemu WRS do końca 2006 r. wyniosła w przypadku litewskich obywateli 2,7% ludności Litwy, Łotwy natomiast – 2,1%. Otwarcie rynku brytyjskiego nie wpłynęło na mobilność obywateli Słowenii, wyjeżdżających tradycyjnie do Austrii i Włoch<sup>88</sup>.

Również w Irlandii Polacy są najliczniejszą grupą wśród pracowników z „nowych” państw członkowskich. Na kolejnych miejscach znajdują się Litwini, Łotysze i Słowacy. Podobna sytuacja jest w Szwecji, gdzie Polacy stanowią więcej niż 50% migrantów z nowych państw członkowskich. Druga duża grupa to pracownicy z krajów bałtyckich, głównie z Litwy<sup>89</sup>. Wyjątkiem jest Finlandia, gdzie najbardziej liczni są imigranci z Estonii. Również w Niemczech Polacy nie stanowią dominującej grupy imigrantów, pozostając daleko w tyle za imigrantami z Turcji, Włoch i krajów b. Jugosławii.

Na uwagę zasługuje również zjawisko koncentracji przedstawicieli danych krajów w wybranych regionach Wielkiej Brytanii. Przykładowo, w regionach, w których pracodawcy zatrudniają Polaków, pracy nie znajdują lub też nie szukają Litwini. I odwrotnie. Litwini dominują wśród zatrudnianych imigrantów z krajów UE-8 w Zachodniej Kornwalii, Północnej Irlandii czy Wschodniej Anglii<sup>90</sup>.

Pod względem zatrudnienia daje się zauważyć koncentracja pracowników z UE-8 w zawodach niewymagających kwalifikacji w przemyśle, rolnictwie, hotelarstwie i usługach domowych. W niektórych krajach widoczna jest

<sup>86</sup> A. Fidel, E. Piętka: *Funkcjonowanie...*, op. cit., s. 14.

<sup>87</sup> *Britain's Immigrants: An economic profile*, Institute for Public Policy Research, Londyn, 30 września 2007, s. 11.

<sup>88</sup> A. Fidel, P. Kaczmarczyk, M. Okólski, *Migracje „nowych Europejczyków” – teraz i przedtem*, Ośrodek Badań nad Migracjami, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2008, s. 63.

<sup>89</sup> E. Wadensjö, *Migration to Sweden from the New EU Member States*, Stockholm University, 2007, s. 11.

<sup>90</sup> „Biuletyn Migracyjny” nr 16, Uniwersytet Warszawski, styczeń 2008, s. 4.

również silna koncentracja w wybranych sektorach mająca niekiedy nawet cechy koncentracji etnicznej. W Irlandii wskazywano również na segregację narodową według stawek za godzinę pracy, zgodnie z którymi Polacy mieli być tańsi niż Węgrzy, ale już drożsi niż Słowacy<sup>91</sup>.

Porównanie skutków ekonomicznych i społecznych emigracji z nowych państw członkowskich jest bardzo utrudnione ze względu na brak danych. Analizując jednakże migracje osób dobrze wykształconych łatwo zauważyć, że może ona stanowić pewne zagrożenie dla rozwoju krajów o małej liczbie ludności, takich jak Łotwa i Litwa. Wyjazdy specjalistów mogłyby mieć wiele negatywnych konsekwencji, gdyby nie preferowanie wyjazdów krótkookresowych w krajach nadbałtyckich. Z drugiej strony kraje bałtyckie już od dawna borykają się z niedoborem pracowników o wąskich specjalizacjach i koniecznością zatrudniania cudzoziemskiej siły roboczej<sup>92</sup>.

Podsumowując, można wyróżnić kilka cech wspólnych dla migrantów z nowych państw członkowskich. Po pierwsze są to głównie migracje krótkookresowe, po drugie mają charakter zarobkowy. Po trzecie obywatele UE-8 znajdują zatrudnienie przede wszystkim w podrzędnym sektorze rynku pracy.

## Perspektywy

W Europie Środkowej i Wschodniej do zmian demograficznych, takich jak spadek liczby urodzeń i starzenie się społeczeństw, zapoczątkowanych dużo wcześniej w Europie Zachodniej, doszło dopiero w latach dziewięćdziesiątych. Tak więc państwa Europy Środkowej, w tym Polska, z przyczyn m.in. demograficznych, będą jeszcze przez pewien czas pełnić rolę rezerwuaru siły roboczej w krajach UE-15.

Jak wynika z prognoz, dynamika wyjazdów będzie powoli ulegać wyhamowaniu. Popyt na pracę emigrantów z nowych państw członkowskich będzie się utrzymywał na podobnym poziomie. Wraz z postępującą liberalizacją rynków pracy kolejnych państw UE mogą się natomiast zmieniać kierunki emigracji. Na spadek natężenia emigracji będzie wpływał stały wzrost płac oraz ciągle umacnianie się złotego, które oznacza, że pensje w funtach czy w euro będą ulegać dalszemu obniżeniu. Oczywiście jeszcze przez długi czas nie dojdzie do zrównania poziomu wynagrodzeń, różnica jednak z czasem może się stać tak mała, że uwzględniając inne koszty emigracji, Polacy stopniowo zaczną wracać bądź będą się decydowali na pozostanie w kraju. Należy jednak pamiętać, że ze względu na szereg czynników, od których zależy dynamika migracji, prognozowanie skali przewidywanego odpływu z Polski jest bardzo trudne i obarczone dużym ryzykiem błędu.

Należy się również spodziewać coraz aktywniejszej polityki werbunkowej ze strony innych krajów. Przykładem jest rekrutacja polskich policjantów czy nauczycieli do pracy w Anglii i Irlandii. W Niemczech policjant może bowiem zarobić od 1,8 do 3,1 tys. euro miesięcznie. Pensja młodego nauczyciela pracującego poza Londynem to ok. 20 tys. funtów szterlingów<sup>93</sup>.

<sup>91</sup> K. Kropiwiec, R. Chiyoko King-O'Riain, *Polish migrant workers...*, op. cit.

<sup>92</sup> A. Fiheł, P. Kaczmarczyk, M. Okólski, *Migracje „nowych Europejczyków”...*, op. cit., s. 74.

<sup>93</sup> K. Manys, *Zachód kusi o wiele lepszymi zarobkami*, „Rzeczpospolita”, 9 stycznia 2008.



Coraz większego znaczenia nabiera kwestia powrotu Polaków do kraju. Od powrotów zależy bowiem, czy emigracja będzie miała pozytywne długookresowe skutki. W chwili obecnej nie sposób jednak określić, ile osób, które wyemigrowały, powróci do kraju. Widoczna jest tendencja do wydłużania czasu pozostawania za granicą; nie wszyscy myślą o szybkim zarobku i powrocie do kraju. Według badań *Centre for Research on Nationalism, Ethnicity and Multiculturalism* w grupie polskich migrantów mieszkających w Londynie dominują osoby, które nie zastanawiają się nad powrotem do kraju. Potwierdzają to badania ARC Rynek Opinia, według którego 55% polskich migrantów w Wielkiej Brytanii planuje wrócić za minimum 5 lat<sup>94</sup>. Deklaracji o relatywnie szybkim powrocie nie należy brać poważnie, plany emigracyjne z czasem się zmieniają i kończą noworocznym postanowieniem: „może za rok”.

Badania prowadzone wśród Polaków przebywających na Wyspach wskazują, że ich ewentualna decyzja o powrocie będzie zależała od istotnych zmian gospodarczych w kraju i możliwości realizacji aspiracji zawodowych. Młodzi ludzie, przyzwyczajeni do wyższego poziomu życia za granicą, będą oczekiwali tego samego w Polsce. Inne czynniki mogące skłaniać do powrotu to sytuacja rodzinna. Należy pamiętać, że większość emigrantów, o których tu mowa, to osoby młode, bezdzietne, które właśnie tam mogą chcieć założyć rodzinę. Jednakże jeśli osoby wykształcone podejmują się pracę wymagającą kwalifikacji. Ich drogi awansu społecznego i zawodowego zostaną zablokowane, wtedy mogą one być skłonne powrócić do kraju. (Więcej informacji na temat zjawiska powrotów zawarto w rozdziale 6).

Do powrotu mogą również skłaniać trudności w aklimatyzacji w nowym miejscu zamieszkania. Nie jest to jednak problem Polaków w Wielkiej Brytanii, którzy się szybko i łatwo aklimatyzują. Jeśli emigracja nie jest decyzją ostateczną, Polacy po przyjeździe do kraju mogą równie szybko podjąć decyzję o kolejnym wyjeździe. Powrót i dalszy wyjazd jest łatwy, bo chociaż wyjechali, to w sensie społecznym są obecni w Polsce – żyją w dwóch światach jednocześnie. Większe zainteresowanie wyjazdem wykazują osoby młode, dopiero rozpoczynające karierę zawodową, ich ostateczna decyzja będzie więc zależała od tego, czy i jaką pracę będą miały w Polsce.

W tej chwili widoczne są już powroty, lecz nie jest to zjawisko masowe. Osoby z „zagranicznego odzysku” decydują się na powrót po okresie pracy na niższym stanowisku i traktują swój pobyt za granicą jako atut w staraniach o pracę w Polsce. Artykuły o rychłym powrocie wielu Polaków, pojawiające się w prasie polskiej i zagranicznej, nie znajdują, jak na razie, potwierdzenia w rzeczywistości.

W związku ze skalą zjawiska emigracji kolejne rządy przedstawiały szereg pomysłów mających stymulować reemigrację. Do najgłośniejszych należą między innymi: abolicja podatkowa, szereg ulg dla powracających, pomoc w założeniu własnej działalności gospodarczej. Dodatkowo, polskie placówki dyplomatyczne mają zostać wzmocnione pracownikami zajmującymi się polskim rynkiem pracy, aby ułatwić potencjalnym reemigrantom dostęp do informacji na temat rodzimego rynku pracy<sup>95</sup>. Opracowano również specjalny pakiet zachęt do powrotu/pozostania w kraju dla różnych grup, na przykład lekarzy. Należy jednakże zaznaczyć, że kilka lat po wejściu Polski do UE są to w dalszym ciągu jedynie pomysły, a nie konkretne działania. Namacalnym efektem działań na tym polu jest, jak na razie, tylko uruchomienie strony internetowej zawierającej głównie informacje o warunkach pracy w Polsce i za granicą.

<sup>94</sup> W. Pelowski: *Na wyspy jeżdżą wykształceni*, „Gazeta Wyborcza”, 7 września 2007.

<sup>95</sup> A. Grabek, *Rząd zachęca emigrantów do powrotu*, „Dziennik”, 19 lutego 2008.

Problematyka migracji, począwszy od dyskusji o skali emigracji, na zatrudnieniu pracowników z państw azjatyckich w Polsce kończąc, w coraz większym stopniu staje się przedmiotem debaty publicznej, a jak pokazały ostatnie wybory, również kwestią polityczną. W Polsce zachodzą bowiem procesy podobne do tych, które wcześniej występowały w innych krajach członkowskich. Kraje takie, jak Hiszpania czy Irlandia, przekształciły się stopniowo z krajów typowo emigracyjnych w kraje imigracji. Wiązało się to m.in. z ich członkostwem we Wspólnocie (wobec niektórych, tak jak wobec Polski, stosowano czasowe ograniczenia w dostępie do rynku pracy innych krajów członkowskich) oraz rozwojem gospodarczym. We wszystkich z nich z czasem nastąpiło zahamowanie emigracji oraz zjawisko powrotów.

Należy opracować kompleksową i długofalową politykę migracyjną, uwzględniającą Polaków za granicą, imigrantów żyjących w Polsce oraz tzw. potencjalnych migrantów. Powinna ona integrować działania wielu partnerów, instytucji państwowych i pozarządowych w kraju i za granicą. Obecnie jest to zbiór doraźnych i raczej pasywnych działań formułowanych w odpowiedzi na określone problemy.

Przygotowując politykę wobec Polaków za granicą należy brać pod uwagę fakt, że przeobrażeniu ulega samo zjawisko, którego nie można rozpatrywać w kategoriach sukcesu czy porażki. Obecnie wyjazd z kraju nie oznacza ucieczki, lecz skorzystanie z szansy realizacji swoich aspiracji. Polityce ułatwiającej podjęcie decyzji o powrocie i rozpoczęcie życia w Polsce powinny towarzyszyć działania promujące podtrzymywanie przez emigrantów kontaktu z krajem i ich udział w życiu społecznym, politycznym i kulturowym.

W dłuższej perspektywie deficyt rąk do pracy wymusi dalsze ułatwienia w dostępie obywateli państw trzecich do polskiego rynku pracy. Zarazem jednak dla pracowników z Ukrainy, tradycyjnego źródła taniej cudzoziemskiej siły roboczej w Polsce, coraz bardziej atrakcyjne stają się Rosja czy Kazachstan lub też inne kraje UE, prowadzące bardziej efektywną politykę imigracyjną i oferujące wyższe zarobki.

Problem deficytu siły roboczej w całej UE znalazł odbicie w pracach Komisji Europejskiej. Pod koniec 2007 r. przyjęto projekty dwóch dyrektyw dotyczących uproszczenia zasad zatrudniania cudzoziemców z krajów trzecich. Jedna z nich skierowana jest do migrantów wysoko wykwalifikowanych i wprowadza tzw. niebieską kartę. Druga odnosi się do pozostałych kategorii pracowników z zagranicy i wprowadza uproszczone procedury otrzymywania zezwolenia na pobyt wraz z zezwoleniem na pracę.

Jednocześnie jednak, ze względu na fakt, że Bułgaria i Rumunia są postrzegane jako potencjalne źródło „presji migracyjnej”, wiele krajów UE nie zdecydowało się na otworzenie rynków pracy z dniem 1 stycznia 2007 r. Bariery zniosły m.in. Polska, Republika Czeska, Słowacja, Estonia, Finlandia, Litwa, Łotwa i Szwecja. W Wielkiej Brytanii, doceniając pozytywny wpływ imigracji z UE-8 na gospodarkę brytyjską, uzasadniano wprowadzenie okresu przejściowego koniecznością reformy polityki imigracyjnej. W rzeczywistości jednak rząd wpadł w panikę po dramatycznym niedoszacowaniu liczby osób, które przyjechały do Wielkiej Brytanii po 2004 r. i uległ tym razem naciskowi opinii publicznej<sup>96</sup>. Tymczasem w obydwu krajach potencjał migracyjny jest znacznie niższy niż w Polsce.

<sup>96</sup> P. Szczerkowski, *Antyimigracyjne nastroje w Wielkiej Brytanii*, „Gazeta Wyborcza”, 29 sierpnia 2006.

Konkludując, w najbliższym czasie skala emigracji pozostanie na podobnym poziomie. Natomiast w średniej i dłuższej perspektywie skala wyjazdów Polaków za granicę będzie ulegać stopniowemu wyhamowaniu. Z tego względu kluczowego znaczenia nabiera problem powrotów i opracowanie odpowiedniego systemu narzędzi i zachęt dla potencjalnych reemigrantów. Jednocześnie Polska będzie atrakcyjnym krajem docelowym dla rosnącej liczby imigrantów, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w polityce wobec tej grupy.

## PODSUMOWANIE

Od wstąpienia Polski do Unii Europejskiej odnotowywana jest systematyczna poprawa sytuacji na rynku pracy, taka jak spadek stopy bezrobocia oraz wzrost zatrudnienia. Ocenia się, że od momentu przystąpienia Polski do UE firmy działające na polskim rynku stworzyły ok. 2,1 mln miejsc pracy. Obecna sytuacja jest m.in. efektem dobrej koniunktury gospodarczej, otwarcia naszej gospodarki na zewnątrz i większego napływu inwestycji zagranicznych. W cztery lata po akcesji widoczny stał się również pozytywny wpływ funduszy unijnych na zatrudnienie: spadek udziału rolnictwa, wzrost udziału usług oraz względne utrzymanie udziału przemysłu. W okresie od końca 2004 r. do końca 2006 r. dzięki funduszom unijnym powstało 317 tys. miejsc pracy.

Niestety, pomimo szeregu pozytywnych zmian, problemem rynku pracy pozostaje: strukturalny charakter bezrobocia, wysoki udział młodzieży oraz kobiet wśród osób bezrobotnych, a także wyjątkowo niska aktywność zawodowa Polaków. Jednocześnie od czasu wejścia do UE coraz bardziej powszechnym problemem jest brak kadr, który dotyczy już 60 % przedsiębiorstw. Jedną z przyczyn takiej sytuacji jest niedopasowanie systemu edukacyjnego do potrzeb rynku pracy, które, obok emigracji, jest jednym z czynników wpływających na rosnący deficyt pracowników.

Od czasu rozszerzenia rynku pracy starych krajów członkowskich staje się coraz bardziej dostępny dla Polaków. Na chwilę obecną jedynie Austria, Belgia, Dania, Francja, Niemcy, Malta i Norwegia, pomimo pewnych ułatwień, wciąż wymagają pozwoleń na pracę. Głównymi krajami docelowymi dla Polaków są: Wielka Brytania, Niemcy, Irlandia, Włochy, Hiszpania i Holandia oraz Skandynawia, szczególnie Norwegia.

Trudno jednoznacznie określić, jaki wpływ na rynek pracy w Polsce miała emigracja poakcesyjna. Odpływ siły roboczej wprawdzie w niewielkim stopniu wpłynął na zmiany na polskim rynku pracy (stopa bezrobocia, wskaźnik zatrudnienia), ale spotęgował problem braku rąk do pracy. Jeśli w dłuższej perspektywie trend ten nie ulegnie zmianie, może to doprowadzić do utraty wielu inwestycji i spowolnienia rozwoju gospodarczego.

Migracje specjalistów – czy też osób z wysokimi kwalifikacjami, szczególnie personelu medycznego – stały się jednym z najważniejszych tematów w debatach o migracji. Wiele wskazuje na to, że obecnie mamy do czynienia bardziej z tzw. cyrkulacją niż drenażem mózgow. Co się tyczy personelu medycznego dostępne dane pozwalają tylko na stwierdzenie, że nie jest to zjawisko masowe, jednakże migracje tej grupy mogą mieć negatywne konsekwencje na poziomie lokalnym oraz w przypadku najbardziej deficytowych specjalizacji.

Skutki społeczne obecnych wyjazdów zarobkowych są w zdecydowanej mierze pozytywne. W dłuższej perspektywie będą korzystne dla Polski pod warunkiem, że większość emigrantów po okresie spędzonym za granicą powróci

do Polski. Korzyści związane są ze zdobyciem przez emigrantów nowych kwalifikacji, wiedzy oraz z możliwościami zainwestowania zgromadzonego kapitału. Z tego względu kluczowego znaczenia nabiera postulat wdrożenia strategii reemigracyjnej, opartej na systemie zachęt dla potencjalnych reemigrantów.

W kontekście skutków społecznych, istotny wydaje się problem częstego podejmowania pracy poniżej kwalifikacji, określany mianem „deprecjacji kwalifikacji”. Innym negatywnym aspektem emigracji bywa jej wpływ na dzieci i rodzinę. Z jednej strony wyjazdy rodziców poprawiają sytuację materialną, z drugiej zmieniają normalny rytm życia rodziny, wiążą się z zakłóceniem funkcji wychowawczej i socjalizacyjnej.

Od czasu wejścia Polski do UE rośnie również znaczenie imigracji. Polska staje się bowiem atrakcyjnym krajem docelowym dla rosnącej liczby imigrantów. Rośnie poparcie dla szerszego otwarcia polskiego rynku pracy dla cudzoziemców, co znajduje odbicie w stopniowej liberalizacji dostępu pracowników cudzoziemskich do polskiego rynku pracy.

## Bibliografia

- „Biuletyn Migracyjny” nr 16, Uniwersytet Warszawski, Warszawa, styczeń 2008 ◆ „Biuletyn Migracyjny” nr 12, Uniwersytet Warszawski, kwiecień-maj 2007 ◆ *Joint Employment Report 2007/8*, Council of the European Union, Bruksela, 3 marca 2008 ◆ Ciacek P., *Druga fala Wielkiej Emigracji. Raport z badań ilościowych*: [w:] L. Kolarska-Bobińska, *Emigrować i wracać. Migracje zarobkowe Polaków a polityka państwa*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007 ◆ Clemens M., *Do Visas Kill? Health Effects of African Health Professional Emigration*, Working Paper 11, Centre for Global Development, Nowy York 2007 ◆ *Komunikat z badań: Doświadczenia i plany dotyczące pracy za granicą*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, luty 2008 ◆ *Komunikat z badań: Obcokrajowcy w Polsce*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, sierpień 2004 ◆ Eade J., Drinkwater S., Garapich M. P.: *Polscy migranci w Londynie – klasa społeczna i etniczność*, Center for Research on Nationalism, Ethnicity and Multiculturalism, Uniwersytet Surrey, 2006 ◆ *Remittance flows to and from the EU*, Eurostat, listopad 2007 [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-RA-07-025/EN/KS-RA-07-025-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-07-025/EN/KS-RA-07-025-EN.PDF) ◆ Fidel A., Piętko E.: *Funkcjonowanie polskich migrantów na brytyjskim rynku pracy*, Ośrodek Badań nad Migracjami, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2007 ◆ Fihel A., Kaczmarczyk P., Okólski M., *Migracje „nowych Europejczyków” – teraz i przedtem*, Ośrodek Badań nad Migracjami, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2008 ◆ Grabek A., *Rząd zachęci emigrantów do powrotu*, „Dziennik”, 19 lutego 2008 ◆ Grabowska-Lusińska I., Okólski M., *Migracja z Polski po 1 maja 2004 r.: jej intensywność i kierunki geograficzne oraz alokacja migrantów na rynkach pracy krajów Unii Europejskiej*, Ośrodek Badań nad Migracjami, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2007 ◆ *Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004–2006*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, 23 października 2007 ◆ *Kwartalna informacja o aktywności ekonomicznej ludności*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, 26 marca 2008 ◆ Grela M., *Analiza sytuacji gospodarczej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2008 ◆ Iglicka K., *Państwo: Między demografią a gospodarką. Wpływ integracji z Unią Europejską na polski rynek pracy*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2007 ◆ Iglicka K., *Badanie nad legalnymi migracjami zarobkowymi z Polski do Wielkiej Brytanii po 1 maja 2004 r.*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2007 ◆ *Britain's Immigrants: An economic profile*, Institute for Public Policy Research, Londyn, 30 września 2007 ◆ Jadźwińska E., Okólski M., *Ludzie na huśtawce. Migracje między peryferiami Polski i Zachodu*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2001 ◆ Kaczmarczyk P., Weinar A., *Czas wielkiej imigracji?*, „Biuletyn Migracyjny” nr 10, grudzień 2006 ◆ Kaczmarczyk P., Turowicz J., *Migracje osób z wysokimi kwalifikacjami*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2008 ◆ Kaźmierkiewicz P., *Otwarcie polskiego rynku pracy dla migrantów ekonomicznych – potrzeby i proponowane rozwiązania*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2007 ◆ Kępińska E., *Recent Trends in International Migration*. The 2007 SOPEMI Report for Poland, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2007 ◆ Kloc-Nowak W., *Wspólna europejska polityka wobec uchodźców i ich integracji – wyzwania dla UE i dla Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008 ◆ Kluzek A., *Czy będzie praca dla Polaków we Francji?*, „Gazeta Wyborcza”, 15 marca 2007 ◆ *Ułatwienia w dostępie do austriackiego rynku pracy*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 1 marca 2008 ◆ *Migracja pracowników – szansa czy zagrożenie?* Badanie – edycja 2008 rok, KPMG, Warszawa 2008 ◆ Kropiwić K., Chiyoko King-O'Riain R., *Polish migrant workers in Ireland*, National Consultative Committee on Racism and Interculturalism, Dublin 2006 ◆ *Luksemburg: Od 1 listopada pełne otwarcie rynku pracy dla Polaków*, „Rzeczpospolita”, 6 października 2007 ◆ Łojewska A., *Więcej pracy w Europie*, „Rzeczpospolita”, 23 lutego 2008 ◆ Manys K., *Zachód kusi o wiele lepszymi zarobkami*, „Rzeczpospolita”, 9 stycznia 2008 ◆ Marczuk B., *Firmy stworzyły ponad 2 mln miejsc pracy*, „Gazeta Prawna”, 27 lutego 2008 ◆ Marczuk B., *Rozwojowi gospodarki w Polsce zagraża brak rąk do pracy*, „Gazeta Prawna”, 6 grudnia 2007 ◆ *Rezultaty wdrażania Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich w latach 2004–2006 w obszarze edukacji*, Ministerstwo Edukacji Narodowej, materiały konferencyjne, Warszawa, 30 stycznia 2008 ◆ *Informacja w sprawie zatrudnienia obywateli polskich w państwach EOG i Szwajcarii oraz obywateli państw EOG w Polsce*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, październik 2007 ◆ *Rynek pracy w Polsce 2007 rok*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej ◆ *Migracje polskich lekarzy, pielęgniarek i położnych po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, Ministerstwo Zdrowia, Warszawa 2006 ◆ Napierała J., *Imigranci na norweskim rynku pracy*, Ośrodek Badań nad Migracjami, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2008 ◆ *Informacja o kondycji sektora przedsiębiorstw za szczególnym uwzględnieniem stanu koniunktury w I kwartale 2008*, Instytut Ekonomiczny, Narodowy Bank Polski, Warszawa, styczeń 2008 ◆ Niessen J., Huddleston T., Citron L., *Migration Policy Index*. British Council & Migration Policy Group, Bruksela 2007 ◆ *World population monitoring, focusing on international migration and development*, ONZ, kwiecień 2006 ◆ Pelowski W., *Na wyspy jeżdżą wykształceni*, „Gazeta Wyborcza”, 7 września 2007 ◆ *Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 sierpnia 2006 r. w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskiwania zezwolenia na pracę* ◆ Rutkowski J., *Okiem socjologów*, „Polish Express Weekly”, 25 maja 2006. ◆ Solga B., *Migracje polsko-niemieckie i ich konsekwencje społeczno-ekonomiczne na obszarach wiejskich Śląska Opolskiego*, Instytut Śląski w Opolu, Opole, 2002 ◆ Szczerkowski P., *Antyimigracyjne nastroje w Wielkiej Brytanii*, „Gazeta Wyborcza”, 29 sierpnia 2006 ◆ *Third Annual Report on Migration and Integration*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, Brussels 11.9.2007, COM (2007) 512 final ◆ Wadensjö E., *Migration to Sweden from the New EU Member States*, Stockholm University, 2007 ◆ *Migration and Remittances: Eastern Europe and the Soviet Union*, World Bank, 9 June 2007 ◆ *Sending money home*. Worldwide Remittance Flows to Developing and Transition Countries, International Fund for Agricultural Development, grudzień 2007 ◆ Zalewski T., *Zielone światła dla pracowników z zagranicy*, „Rzeczpospolita”, 13 listopada 2007 ◆

# Rolnictwo

*Izabela Dąbrowska, Marta Zielińska*

## Wstęp

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej (UE) pozytywnie wpłynęło na rozwój obszarów wiejskich oraz proces modernizacji i restrukturyzacji rolnictwa. Stało się tak dzięki wsparciu finansowemu z budżetu UE w ramach polityk wspólnotowych oraz na skutek zmiany uwarunkowań makroekonomicznych. Dla sektora rolno-spożywczego szczególne znaczenie miało włączenie Polski w struktury wspólnego rynku, które jednocześnie stanowiło duże wyzwanie (rosnąca konkurencja ze strony importowanych produktów żywnościowych na rynku krajowym), jak i szanse (nowe rynki zbytu). Wzrost eksportu artykułów rolno-spożywczych po akcesji głównie do innych państw UE, znacznie przewyższający ich import, świadczy, iż polskie produkty są w stanie sprostać silnej konkurencji na rynku europejskim i światowym.

Oprócz uczestnictwa we wspólnym rynku, w czwartym roku po wejściu Polski do UE szczególnie wyraźny wpływ na warunki funkcjonowania sektora rolnego w UE wywarły procesy zachodzące w gospodarce światowej. Gwałtowny wzrost cen żywności był efektem działania trzech czynników: rosnącej liczby ludności na świecie, a z nią popytu na produkty rolne i spożywcze ze strony państw rozwijających się (głównie Chin i Indii), spekulacji giełdowych na rynkach surowcowych oraz zwiększonej produkcji biopaliw.

W poniższym rozdziale poddano analizie, jaki wpływ wywarło przystąpienie Polski do UE na procesy restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa, zmiany w dochodowości produkcji rolnej oraz przemiany strukturalne na polskiej wsi, kładąc szczególny nacisk na efekty transferów z budżetu UE. Opracowanie obejmuje również kwestie przyszłej ewolucji Wspólnej Polityki Rolnej i potencjalnych konsekwencji dla Polski w kolejnych latach członkostwa.

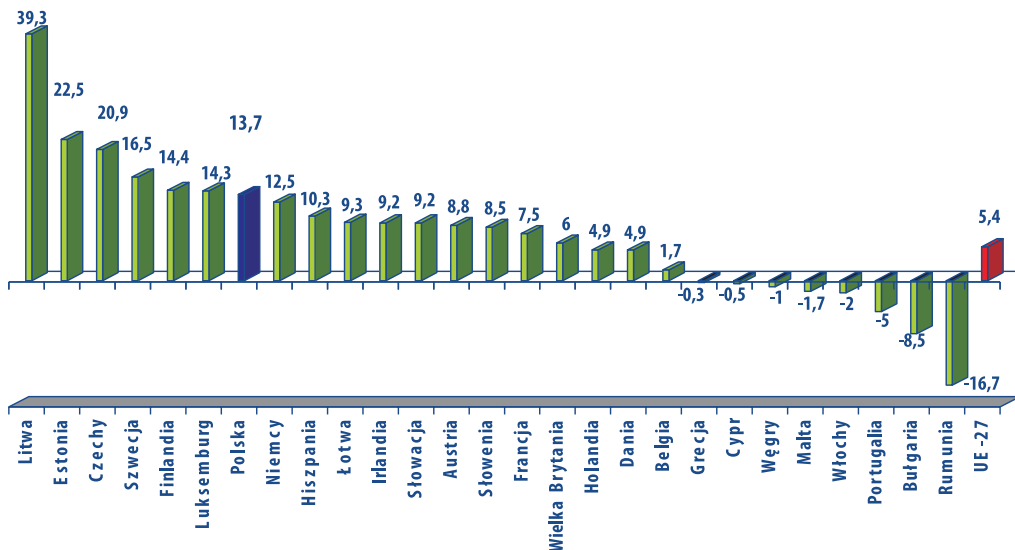
## Rolnictwo

Polska charakteryzuje się strukturą rolnictwa, w której dominują małe gospodarstwa o powierzchni do 5 ha, w dużej mierze produkujące żywność na własne potrzeby. W 2007 r. niewiele ponad połowa produkcji rolnej w Polsce została przeznaczona na sprzedaż<sup>27</sup>. Wyspecjalizowanych jest zaledwie 46% wszystkich gospodarstw<sup>28</sup>, większość rolników nadal prowadzi produkcję zarówno roślinną, jak i zwierzęcą.

Chociaż od momentu wejścia do UE obserwowany jest w Polsce proces stopniowej konsolidacji gospodarstw, nie należy oczekiwać dynamicznych zmian w najbliższej przyszłości. W 2007 r. średnia powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwach wynosiła 9,91 ha, podczas gdy jeszcze cztery lata wcześniej – 8,4<sup>99</sup>. Polscy rolnicy ciągle sceptycznie podchodzą do tezy, iż większe gospodarstwa są bardziej wydajne. Przyszłości rolnictwa w dużych gospodarstwach częściej upatrują mieszkańcy wsi niż sami rolnicy<sup>100</sup>.

Część rolników rezygnuje z działalności rolniczej bądź dywersyfikuje swoje źródła dochodów. W 2007 r. rolnictwo stanowiło główne źródło dochodów jedynie dla 12% mieszkańców wsi i dla 46% rolników. Co trzeci rolnik podejmował dodatkową pracę, a 4% rolników prowadziło własną działalność gospodarczą<sup>101</sup>.

**Wykres 1. Zmiana dochodów rolników w EU w 2007 r. (% w porównaniu do 2006 r.)**



Źródło: Eurostat, *Statistics in Focus*, 24/2008.

Należy zauważyć, iż osoby zatrudnione w rolnictwie są grupą społeczną, której dochody najsilniej wzrosły w ostatnich latach – podwoiły się w porównaniu z 2000 r. Wśród „nowych” państw członkowskich wyższy wzrost dochodów rolniczych nastąpił tylko w Estonii, na Litwie i Łotwie<sup>102</sup>. W samym 2007 r. dochody osób zatrudnionych w rolnictwie w Polsce wzrosły o 13,7%, przy średnim wzroście w UE-27 wynoszącym 5,4%<sup>103</sup> (wykres 1).

<sup>97</sup> *Polska Wieś i Rolnictwo w 2007 r.*, Pentor, Warszawa, październik 2007..

<sup>98</sup> 38% gospodarstw w wyspecjalizowało się w produkcji roślinnej, a 8% w produkcji zwierzęcej.

<sup>99</sup> Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, <http://www.arimr.gov.pl/index.php?id=38&id1=0&id2=0>; GUS, Rocznik statystyczny rolnictwa i obszarów wiejskich, Warszawa 2008.

<sup>100</sup> D. Głuszczynski, *Rynkowe przeobrażenia wsi*, Biuletyn Informacyjny Agencji Rynku Rolnego, Nr 2/2008.

<sup>101</sup> Pentor, op. cit.

<sup>102</sup> *Statistics in Focus*, 24/2008, „EU Agricultural Income +5.4% in 2007”, Eurostat, 11 marca 2008 r.

<sup>103</sup> Eurostat szacuje, że w ubiegłym roku największy wzrost dochodów na zatrudnionego miał miejsce na Litwie (+39,3%), w Estonii (+22,5%), zaś największy spadek w Rumunii (-16,7%) Bułgarii (-8,5%) oraz Portugalii (-5,0%). Należy oczekiwać, że w obu państwach członkowskich ostatniego rozszerzenia dochody rolnicze będą rosły w związku ze stopniowym wzrostem transferów do rolnictwa w 2008 r. oraz zwiększeniem się wydajności produkcji. Istotnym zagrożeniem dla wzrostu dochodów w Bułgarii są nieprawidłowości w zarządzaniu środkami wspólnotowymi, w wyniku których Komisja Europejska zwróciła się już na początku 2008 r. o zwrot części środków z programu SAPARD oraz postawiła pod znakiem zapytania rozpoczęcie programu na rzecz rozwoju obszarów wiejskich o wartości ponad 3 mld euro.

Wzrost dochodów rolniczych przełożył się przede wszystkim na poprawę warunków życia rodzin rolniczych, a w mniejszym stopniu na inwestycje, które w większości były finansowane ze środków unijnych oraz kredytów preferencyjnych (stanowiących pomoc państwa) i komercyjnych. W 2007 r. 20 tys. rolników skorzystało z dofinansowania inwestycji w gospodarstwach rolnych w ramach dodatkowego naboru na działania: „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” wspierane z Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”, przewidzianego na lata 2004–2006 (SPO Rolnictwo)<sup>104</sup>. Najczęstszą inwestycją był zakup maszyn rolniczych.

Po akcesji silnie wzrósł także popyt na nawozy mineralne, środki ochrony roślin i pasze przemysłowe. Zużycie nawozów mineralnych w 2007 r. było o 27% wyższe niż w 2003 r., jednocześnie wzrasta zużycie środków ochrony roślin średnio o ok. 5–8% rocznie. W ostatnich dwóch latach wzrosło o 30% zużycie pasz przemysłowych.

O ile w trzecim roku członkostwa w UE kluczową rolę w kontekście wzrostu dochodów rolniczych odgrywały transfery z budżetu wspólnotowego i krajowego, o tyle rok później nie bez znaczenia była korzystna koniunktura w rolnictwie, dzięki której wzrosły przychody ze sprzedaży produktów rolnych. Oba te aspekty zostaną poddane szerszej analizie w dalszej części rozdziału.

## Sektor rolno-spożywczy

### Sytuacja na głównych rynkach rolnych

Uwarunkowania pogodowe niesprzyjające produkcji rolnej w niektórych rejonach oraz rosnący popyt zarówno ze strony producentów biopaliw, jak i państw rozwijających się (Chiny, Indie) przyczyniły się do skoku cen produktów rolnych. W przypadku zbóż wysokie ceny światowe utrzymują się już od sezonu 2006/2007, w którym zbiory osiągnęły najniższy poziom od wielu lat. Niewiele większe zbiory w bieżącym sezonie 2007/2008 wpłynęły na utrzymanie wysokiego poziomu cen. Należy również zwrócić uwagę na rosnące, szczególnie w drugiej połowie czwartego roku członkostwa w UE, zainteresowanie kapitału spekulacyjnego produktami rolnymi, które przełożyło się na gwałtowny wzrost notowań cen zbóż na giełdach światowych (wykres 2).

Zbiory zbóż w sezonie 2007/2008 były w Polsce znacznie wyższe niż w UE. Mimo to ceny w kraju utrzymywały się na poziomie wyższym, aniżeli w wielu innych państwach unijnych. Przykładowo, na początku marca 2008 r. cena odmiany paszowej pszenicy w Polsce była najwyższa we Wspólnocie (o 11% wyższa od średniej UE). Wynika to z decyzji rolników, którzy, widząc rosnący trend cenowy, wstrzymywali się ze sprzedażą ziarna (oczekując na dalszą podwyżkę), co sprzyjało utrzymaniu się cen na wysokim poziomie. Jeśli wysokie ceny zbóż okażą się zjawiskiem trwałym, znajdą wkrótce przełożenie w cenach mięsa, w szczególności wieprzowiny i drobiu. Ponad 65% krajowej produkcji zboża przeznacza się na pasze. Dlatego dalszy wzrost cen zbóż pogorszy opłacalność chowu trzody, co zaowocuje zmniejszoną produkcją i wyższymi cenami skupu żywca.

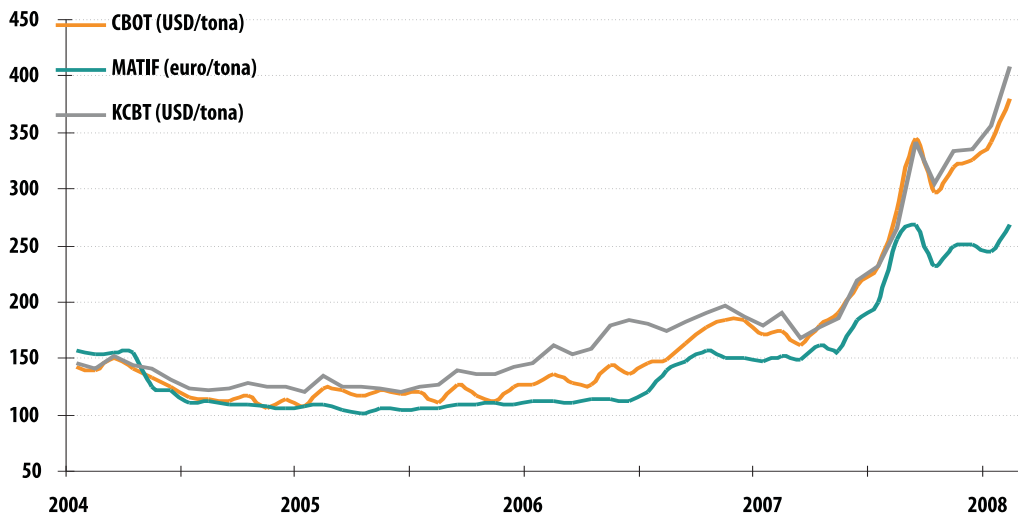
<sup>104</sup> Przy finansowaniu programów realizowanych w latach 2004–2006 przez ARiMR obowiązuje zasada n+2. Wyplata pieniędzy w ramach umów zawartych z rolnikami i przedsiębiorcami z sektora rolno-spożywczego jest możliwa w okresie dwuletnim od momentu ich zawarcia.



W 2007 r., przede wszystkim w wyniku rosnącego zapotrzebowania w krajach rozwijających się oraz spadku podaży ze strony największych eksporterów m.in. Australii (z powodu niekorzystnych warunków pogodowych w ostatnich dwóch sezonach), zdrożało również mleko i produkty mleczne.

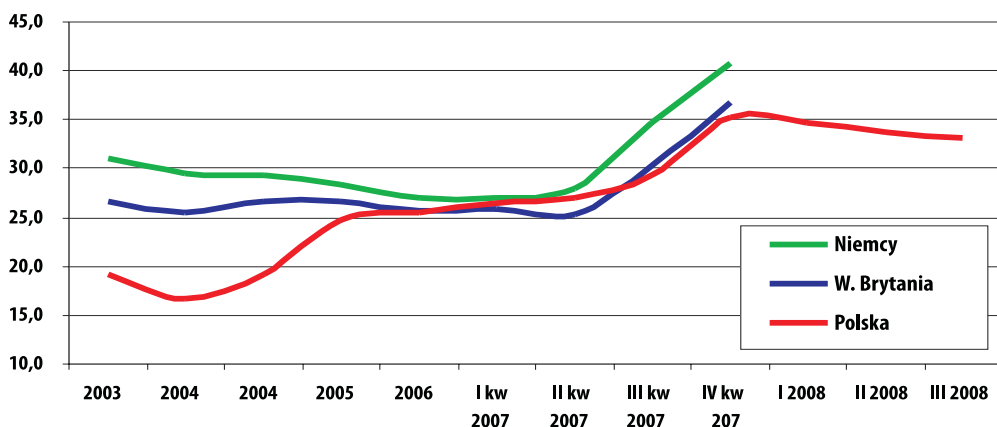
Wzrost cen skupu mleka w czteroletnim okresie 2004-2007 należał do najwyższych i przekraczał 66%<sup>105</sup>. Jednakże ceny odtłuszczonego mleka w proszku zaczęły spadać w sierpniu 2007, a za nimi ceny masła oraz sera żółtego. Spadki wynikały ze zwiększenia produkcji mleka przez największych producentów w odpowiedzi na rosnący popyt.

**Wykres 2. Ceny pszenicy na giełdach Chicago Board of Trade (CBOT), Kansas City Board of Trade (KCBT) oraz Marche a Terme International de France (MATIF)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Reuters.

**Wykres 3. Ceny płacone rolnikom za mleko surowe (euro/100 kg)**



Źródło: J. Seremak-Bulge, S. Mańko, *Możliwości zmniejszenia negatywnego wpływu likwidacji kwot mlecznych na gospodarstwa zlokalizowane w regionach zagrożonych spadkiem produkcji mleka*, 2008.

<sup>105</sup> J. Seremak-Bulge (red.), Rynek Rolny, IERiGŻ, Warszawa, luty 2008 r.

W ostatnim raporcie zwracano uwagę na ograniczenia wynikające z zasad funkcjonowania WPR, (przede wszystkim mechanizmu kwotowania na rynku mleka), które negatywnie wpływały na rozwój polskiego sektora mleczarskiego i możliwości wykorzystania potencjału produkcyjnego. W bieżącym roku, mając na uwadze rosnący popyt na mleko i produkty mleczne na świecie i towarzyszący mu wzrost cen, Ministrowie Rolnictwa UE podjęli decyzję o zwiększeniu kwot mlecznych o 2%. Jednocześnie Komisja Europejska zapowiedziała, że jest za całkowitym zniesieniem mechanizmu kwotowania na wszystkich rynkach rolnych i wynikająca z obecných przepisów data zniesienia kwot mlecznych w 2015 r. jest ostateczna.

Korzystny trend cenowy w czwartym roku członkostwa przyczynił się do wzrostu dochodów rolniczych w Polsce. Gdyby obserwowane tendencje cenowe miały charakter trwały, wtedy możliwe byłoby ograniczenie skali interwencji rynkowej w wielu sektorach<sup>106</sup>. Dodatkowo skutki liberalizacji rynków, jaka nastąpi w przypadku zakończenia negocjacji na forum WTO, byłyby mniej dotkliwe dla polskiego sektora rolnego.

## Ceny środków produkcji

W pierwszych dwóch latach członkostwa Polski w UE środki produkcji podrożały znacznie bardziej, aniżeli produkty rolne. Wskaźnik „nożyc cen” (obliczany jako relacja przyrostu cen skupu do przyrostów cen środków produkcji rolnej) wynosił w 2004 r. 99,2, a w 2005 r. 89,8. Jednakże już od 2006 r. w wyniku wzrostu cen produktów rolnych, relacja ta zmieniła się na korzyść rolników. Wzrost cen produktów rolnych w 2007 r. był na tyle wysoki, że przewyższył wzrost cen środków produkcji w ciągu czterech pierwszych lat członkostwa. Wskaźnik nożyc cen osiągnął poziom 106,5.

Nie należy oczekiwać, że trend ten będzie miał charakter trwały. Prognozuje się, że w 2008 r. ceny nawozów mineralnych będą silnie rosły, w związku ze zwiększonym popytem na surowce używane do ich wytworzenia na świecie. Ponadto, należy się liczyć z dalszym wzrostem cen energii i gazu oraz rosnącymi kosztami siły roboczej. Jednocześnie prognozuje się w nadchodzącym sezonie spadek cen zbóż oraz mleka. Zmiany te będą powodować pogorszenie się relacji cen dla producentów rolnych.

Warto zaznaczyć, że poakcesyjny gwałtowny wzrost cen środków produkcji spowodował, że subwencje skierowane do rolnictwa są de facto przejmowane przez producentów nawozów, urządzeń i maszyn rolniczych. Proces ten jest niekorzystny dla procesów modernizacji i restrukturyzacji rolnictwa i negatywnie odbija się na osiągnięciu celów Wspólnej Polityki Rolnej.

## Ceny ziemi

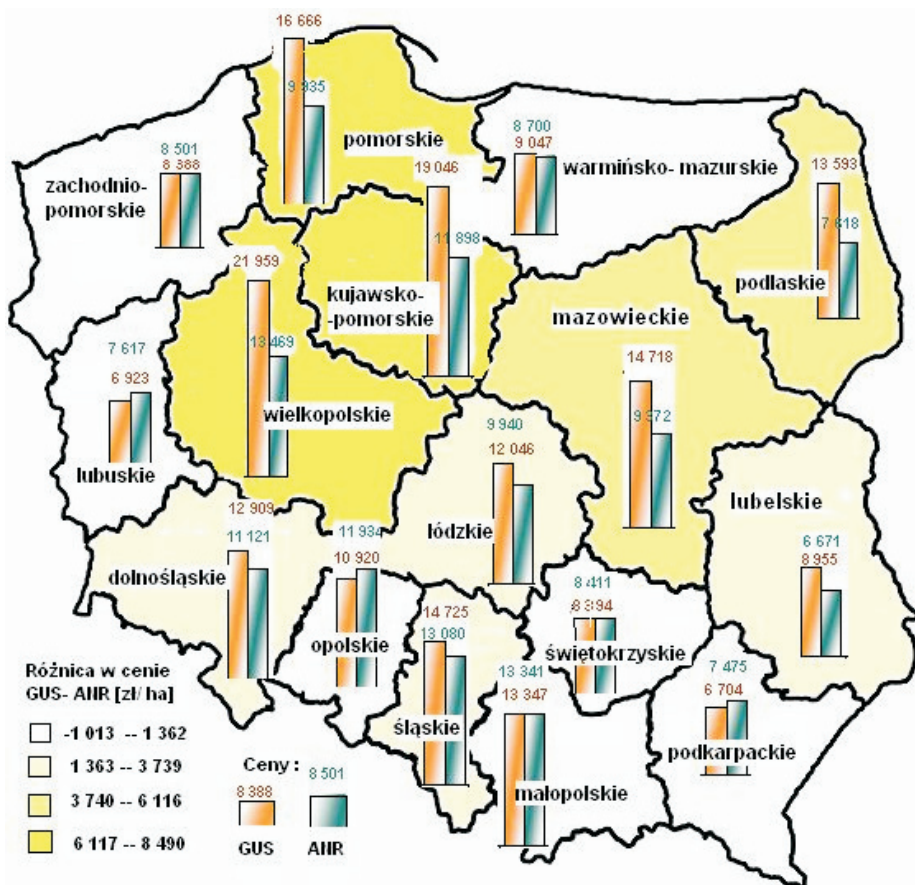
Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej istotnie zwiększył się popyt na ziemię rolną, co spowodowało gwałtowny wzrost jej cen. Duże zainteresowanie kupnem ziemi wynika przede wszystkim z motywów produkcyjnych (zwiększenie areału upraw rozwijających się gospodarstw) oraz możliwości uzyskania dopłat bezpośrednich

<sup>106</sup> Propozycje takie pojawiają się w ramach przeglądu reformy WPR – *Health Check*.

do gruntów rolnych, które są dostępne nie tylko dla rolników. Istotną przyczyną wzrostu cen ziemi rolnej jest również działalność spekulacyjna.

Pod koniec 2007 r. ceny ziemi rolnej w Polsce były ponad dwukrotnie wyższe od średniej ceny ziemi w obrocie prywatnym w latach 2000-2003, czyli w okresie poprzedzającym wejście do UE. W trakcie niespełna czterech lat członkostwa ceny gruntów w obrocie prywatnym wzrosły o 134%, oferowanych zaś przez Agencję Nieruchomości Rolnych (ANR)<sup>107</sup> – o 180%. Szybszy wzrost cen tych ostatnich wynika między innymi z niższego pułapu wyjściowego oraz jakości dostępnych ziem. Sprzedaż państwowych gruntów rolnych ma miejsce głównie na terenach

Wykres 4. Ceny gruntów rolnych w Polsce w 2007 r.



Źródło: M. Dybciak, Biuro Głównego Ekonomisty, BGŻ.

<sup>107</sup> Agencja Nieruchomości Rolnych jest instytucją, której Skarb Państwa powierzył wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do mienia państwowego w rolnictwie.

południowej i zachodniej Polski, gdzie dominują działki o dużej powierzchni i słabsze ziemie. W centralnej i południowej Polsce obrót gruntami odbywa się na rynku prywatnym, gdzie dominuje podaż działek o niewielkiej powierzchni, których cena jest relatywnie wyższa<sup>108</sup>.

W kolejnych latach członkostwa wzrastało zainteresowanie nie tylko kupnem, lecz również dzierżawą ziemi rolnej. Przełożyło się to na wzrost czynszów dzierżawnych gruntów, które w 2007 r. wynosiły średnio 6,7 dt pszenicy za 1 ha. Średni czynsz był o 67,5% wyższy niż czynsz uzyskiwany z takich samych umów w 2006 r.<sup>109</sup> Duże zainteresowanie dzierżawą wynika z wysokich cen ziemi oraz rosnącej dochodowości produkcji polowej, w szczególności uprawy zbóż.

We wszystkich państwach UE-10 obserwuje się stopniowy wzrost cen gruntów rolnych. Szczególnie silnie wzrosły ceny na Łotwie – w porównaniu z 2004 r. ponad trzykrotnie. W tym samym okresie w Polsce wzrost ten wyniósł 63%. Cena ziemi w Polsce jest nadal dużo niższa od średniej w UE-27, ale przewyższa ceny gruntów w Republice Czeskiej, Słowacji, czy też na Litwie. W regionie znacznie wyższe ceny, rzędu 25 tys. euro/ha, osiągają grunty rolne na Łotwie czy w Słowenii<sup>110</sup>.

Należy zauważyć, że wszystkie państwa członkowskie centralnej i wschodniej Europy, z wyjątkiem Słowenii, wynegocjowały wprowadzenie okresów przejściowych, w czasie których została ograniczona możliwość nabywania ziemi przez obcokrajowców. Na przykład Węgry wynegocjowały okres przejściowy w tej sprawie do 1 stycznia 2010 r. Jednocześnie zastrzegły, że jeżeli do końca 2009 r. ceny ziemi w kraju nie osiągną poziomu unijnego, okres przejściowy zostanie przedłużony o kolejne trzy lata. W Polsce możliwość nabywania ziemi rolnej przez obcokrajowców została ograniczona do 2016 r.

Wzrost cen ziemi rolnej najlepiej obrazuje proces tzw. kapitalizacji wsparcia skierowanego dla rolnictwa w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Kapitalizacja płatności oznacza tu wzrost wartości ziemi rolnej powyżej poziomu, który byłby osiągnięty, gdyby rolnictwo nie otrzymywało zewnętrznej pomocy finansowej do powierzchni gruntów rolnych. OECD szacuje, że nawet 90% płatności obszarowych może trafić ostatecznie do właścicieli ziemi poprzez wzrost czynszów dzierżawnych i wzrost cen ziemi. Proces ten negatywnie wpływa na modernizację gospodarstw rolnych i przemiany strukturalne rolnictwa oraz prowadzi do nieefektywnego wydatkowania środków publicznych.

Zdecydowany wzrost cen ziemi stanowi istotną barierę dla nowych rolników oraz negatywnie wpływa na proces koncentracji produkcji. Trzeba jednak podkreślić, że wysoki popyt na ziemię wynika przede wszystkim z motywów produkcyjnych. Wsparcie w ramach płatności bezpośrednich oraz działania spekulacyjne, jak również wzrost popytu wynikający z dynamicznego rozwoju budownictwa mają charakter wtórny i jedynie przyspieszają proces wyrównywania się cen w Polsce ze średnimi cenami w UE.

<sup>108</sup> M. Dybciak i in. *Perspektywy rozwoju rynku nieruchomości w Polsce w 2008 roku*, Biuro Głównego Ekonomisty, BGŻ, wrzesień 2007.

<sup>109</sup> ANR, <http://www.anr.gov.pl/pl/article/79490>.

<sup>110</sup> *Biuletyn Informacyjny ARR, Agra Europe nr 2282/2007, Biuletyn Informacyjny ARR, październik 2007, s. N/4*. Przewiduje się, że ceny ziemi w państwach członkowskich, które jako ostatnie przystąpiły do UE (Bułgaria i Rumunia), będą rosły. Agra Europe szacuje, że cena użytków rolnych w Rumunii, która w 2007 r. wynosiła 1500-2000 euro za 1 hektar, w 2012 r. wzrosnie do ok. 6000 euro za 1 hektar, zbliżając się do średniej ceny w UE. Wzrost ten nastąpi wskutek zwiększenia inwestycji zagranicznych, przede wszystkim niemieckich i włoskich, w przedsiębiorstwa związane z rolnictwem.

## Przetwórstwo rolno-spożywcze

Wyniki przemysłu rolno-spożywczego w pierwszych latach członkostwa świadczą o jego konkurencyjności na rynku europejskim. Należy przede wszystkim zwrócić uwagę na wzrost wartości produkcji o ponad 45% w latach 2003-2007 oraz saldo wymiany handlowej.

Od 2005 r. tempo wzrostu sprzedaży przemysłu spożywczego przekracza 7% rocznie, co wynika głównie z rosnącego popytu krajowego, wywołanego wzrostem realnych dochodów ludności oraz systematycznie zwiększającym się eksportem. Badania Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (IERiGŻ) wskazują, że w Polsce następuje znacznie szybszy wzrost produkcji przetwórstwa rolno-spożywczego, niż podaży produktów rolnych. Rynkowa produkcja rolna w latach 2002-2007 wzrosła o ok. 14%, gdy w tym samym czasie produkcja przemysłu spożywczego zwiększyła się o 37,5%.

Od momentu przystąpienia Polski do UE najsilniej rozwijała się produkcja komponentów dla sektora biopaliw (blisko dwukrotny wzrost w latach 2003-2007), żywności i napojów o wysokiej elastyczności popytu i dużym udziale wartości dodanej (np. napojów bezalkoholowych, pieczywa cukierniczego, serów, napojów mlecznych czy piwa) oraz wyrobów na eksport. Ponadto duży wzrost produkcji odnotowano w działach związanych z ubojem zwierząt rzeźnych oraz produkcją i przetwórstwem mięsa drobiowego. Podczas czwartego roku członkostwa obserwowano wyhamowanie dotychczasowych tendencji. Zjawisko to dotyczyło między innymi komponentów do produkcji biopaliw, takich jak olej rzepakowy oraz spirytus odwodniony. Zmiany te wynikały z niestabilności przepisów dotyczących wsparcia sektora biopaliw. W wyniku słabej koniunktury na rynku trzody chlewnej uległo spowolnieniu również tempo wzrostu ubojów przemysłowych.

Przedsiębiorstwa przemysłu rolno-spożywczego wykazują dużą aktywność inwestycyjną. W 2007 r. inwestycje przekroczyły 7 mld zł<sup>111</sup>. Bodźcami do rozwoju są wspomniane perspektywy wzrostu popytu krajowego i eksportowego na produkty spożywcze.

W okresie poakcesyjnym dodatnie saldo handlu produktami rolno-spożywczymi zwiększyło się prawie o 400%, co świadczy o sukcesie branży i korzyściach wynikających z otwarcia granic. Wartość eksportu rolno-spożywczego Polski wzrosła ponad dwukrotnie i według wstępnych szacunków resortu rolnictwa w 2007 r. wynosiła 9,7 mld euro. Największy rynek zbytu dla polskich towarów rolno-spożywczych stanowią Niemcy i ich znaczenie cały czas rośnie (mimo tego, że w 2007 r. dynamika wzrostu osłabła)<sup>112</sup>.

Niestety należy oczekiwać, że w czwartym roku członkostwa, w związku z silną aprecjacją złotego oraz wysokimi cenami zbóż, pogorszy się saldo wymiany handlowej z krajami UE. Wstępne dane za pierwsze osiem miesięcy 2007 r. wskazują, iż saldo wymiany handlowej z państwami UE-27 spadło o ok. 7% w porównaniu do analogicznego

<sup>111</sup> R. Urban (red.), *Stan polskiej gospodarki żywnościowej po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, Program Wieloletni 2005-2009, Zeszyt nr 69, Warszawa 2007.

<sup>112</sup> W. Łopaciuk, *Handel zagraniczny produktami rolno-spożywczymi*, IERiGŻ (w:) Biuletyn Informacyjny ARR nr 1 W. Łopaciuk, *Handel zagraniczny produktami rolno-spożywczymi*, IERiGŻ (w:) Biuletyn Informacyjny ARR nr 1(199), styczeń 2008 r., s. 25.

Tabela 1. Handel zagraniczny Polski artykułami rolno-spożywczymi (w mln euro)

Wyszczególnienie	2003	2004	2005	2006	2007*
Eksport rolno-spożywczy	4 003	5 242	7 145	8 577	9 700
w tym: produktów rolnictwa	733	992	1 365	1 597	1 850
produktów przemysłu spożywczego	3 270	4 250	5 780	6 980	7 850
Import rolno-spożywczy	3 557	4 406	5 478	6 486	7 500
w tym: produktów rolnictwa	1 217	1 536	1 828	2 316	2 750
produktów przemysłu spożywczego	2 340	2 870	3 650	4 170	4 750
Saldo wymiany	446	836	1 667	2 091	2 200
produktów rolnictwa	-484	-544	-463	-719	-900
produktów przemysłu spożywczego	930	1 380	2 130	2 810	3 100

\* Szacunki prof. dr hab. R. Urbana na podstawie pierwszych ośmiu miesięcy

Źródło: R. Urban (red.), *Stan polskiej gospodarki żywnościowej po przystąpieniu do Unii Europejskiej, Program Wieloletni 2005-2009, Zeszyt nr 69, Warszawa 2007, str. 48.*

okresu roku ubiegłego. Jednocześnie analiza wymiany handlowej wyłącznie z nowymi państwami członkowskimi UE w tym samym okresie wykazuje dalszy, ponad 7% wzrost salda.

Wyraźna poprawa salda wymiany handlowej ogółem wynikała także ze znacznie wolniejszego wzrostu importu. W pierwszej połowie 2007 r. wartość przywozu z UE-27 wyniosła 2,5 mld euro i była o 30% większa niż w pierwszej połowie 2006 r. Większość towarów pochodziła z UE-15 (2,1 mld euro, wobec 1,6 mld euro w pierwszej połowie 2006 r.), ale import z nowych krajów członkowskich rośnie znacznie szybciej niż z krajów piętnastki. Największy był wzrost importu z Węgier (ponad 2-krotny), krajów bałtyckich (o 62%), Słowacji (o 58%) i Niemiec (o 46%).

Cztery lata członkostwa wykazały, że polski przemysł rolno-spożywczy posiada przewagi komparatywne, które, dzięki uczestnictwu we wspólnym rynku mogły zostać efektywnie wykorzystane, na co wskazuje duża skala wzrostu produkcji i eksportu.

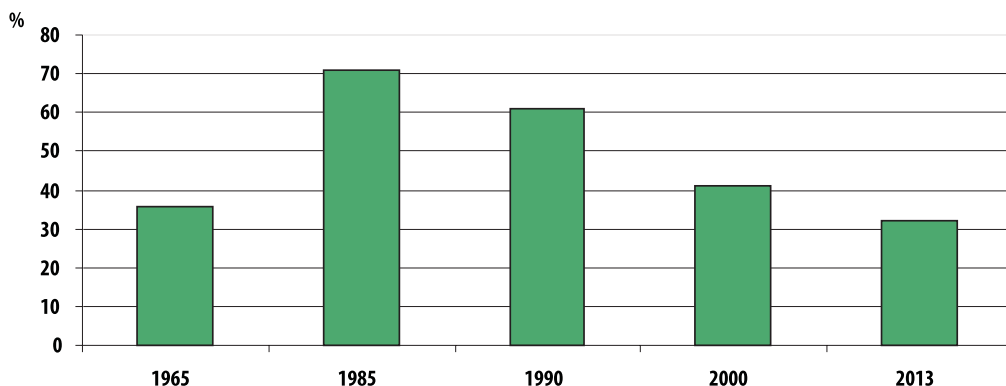
## Środki z budżetu UE

### Alokacja środków

Badania wskazują na olbrzymi wpływ płatności bezpośrednich na sytuację dochodową rolników w UE-15<sup>13</sup>. W Polsce, między innymi w wyniku mniejszej zależności stawki płatności od wielkości produkcji, krótszego ich stosowania oraz mechanizmu stopniowego dochodzenia do pełnej wysokości wsparcia, rolnicy nie są tak silnie zależni od subwencji, jak zachodni producenci rolni. Nie oznacza to bynajmniej, że płatności odgrywają mało znaczącą rolę – wsparcie bezpośrednie generuje w Polsce prawie połowę dochodów rolniczych. Dlatego istotną kwestią dla sektora rolnego jest wielkość strumienia środków wspólnotowych płynących do poszczególnych państw

<sup>13</sup> L. Goraj, *Udział płatności w tworzeniu dochodów gospodarstw rolnych w Unii Europejskiej*, ekspertyza opracowana dla UKiE, Warszawa 2005 r.

Wykres 4. Udział w budżecie UE wydatków na rolnictwo (bez rozwoju wsi)



Źródło: Komisja Europejska, Budżet UE, <http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-en.htm>, 19 marca 2008r.

członkowskich. Rok 2007 rozpoczął Nową Perspektywę Finansową (NPF) – unijnego cyklu budżetowania, który zakończy się w 2013 r. W obecnym okresie kontynuowany jest trend obniżania udziału wydatków na rolnictwo w budżecie wspólnotowym. Jeszcze w 1985 r. udział wydatków na WPR (poza rozwojem obszarów wiejskich) w budżecie UE wyniósł 70,8%, podczas gdy w 2013 r. spadł do poziomu 32% (wykres 4).

Spadek udziału WPR w budżecie unijnym nie oznacza jednak, że polscy rolnicy otrzymywać będą w tym okresie niższe płatności bezpośrednie. Zgodnie z Traktatem Akcesyjnym stawki płatności bezpośrednich dla „nowych” państw członkowskich wzrastają do 2013 r.<sup>114</sup>, kiedy to osiągną poziom płatności bezpośrednich równy temu w UE-15 (zasada *phasing-in*). Sposób zwiększania stawek przebiega następująco:

• 2004 – 25% poziomu płatności w UE-15	• 2009 – 60%
• 2005 – 30%	• 2010 – 70%
• 2006 – 35%	• 2011 – 80%
• 2007 – 40%	• 2012 – 90%
• 2008 – 50%	• 2013 – 100%

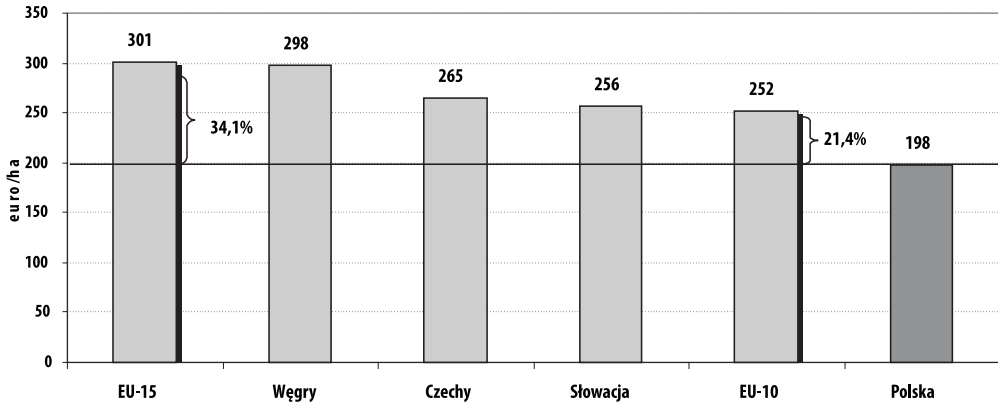
Należy jednak podkreślić, że nawet po osiągnięciu pełnej wysokości płatności bezpośrednich w 2013 r., w przeliczeniu na ha użytków rolnych, dysproporcje pomiędzy „nowymi” krajami członkowskimi a UE-15 nadal pozostaną znaczące. Wynika to z faktu, że poziom wsparcia bezpośredniego został określony na podstawie intensywności produkcji w latach 2000-2002, gdy wydajność rolnictwa w UE-15, w porównaniu z państwami kandydującymi, była znacznie wyższa. Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami<sup>115</sup>, w 2013 r. w państwach członkowskich UE-10 płatności bezpośrednie w przeliczeniu na ha użytków rolnych uprawnionych do wsparcia, będą wynosić niespełna 84% poziomu płatności w UE-15 (wykres 5).

<sup>114</sup> W wypadku Bułgarii i Rumunii odpowiednio – do 2016 r.

<sup>115</sup> „Nowe” państwa członkowskie stosujące SAPS powinny przejść na SPS od roku 2011 r., z wyjątkiem Bułgarii i Rumunii, które mają przejść na SPS w 2012 r. W związku z trwającą obecnie oceną funkcjonowania WPR, w tym płatności bezpośrednich, wydaje się bardzo prawdopodobne, że możliwość stosowania SAPS w „nowych” państwach członkowskich zostanie przedłużona do 2013 r.

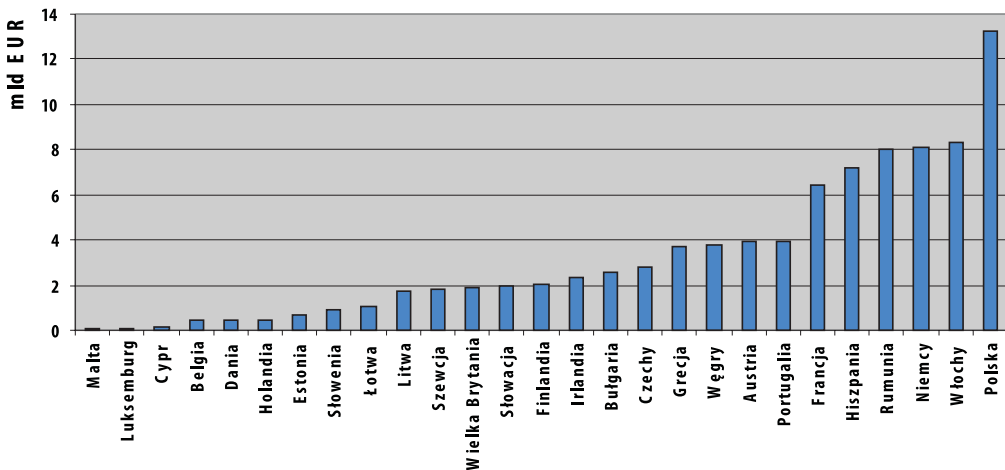
W całym budżecie WPR kwota przewidziana na rozwój wsi jest 3,5 razy mniejsza aniżeli na płatności bezpośrednie. W latach 2007–2013 udział środków na rozwój wsi w całości alokacji na WPR jest znacznie wyższy w „nowych” państwach członkowskich i waha się od 36,9% na Węgrzech do 74,6% na Malcie. Wśród państw UE-15 najwyższy udział ma Portugalia (48,2%) oraz Austria (42,9%), a najniższy Dania (5,8%) i Wielka Brytania (6,4%).

**Wykres 5. Porównanie wysokości stawek płatności bezpośrednich przed modulacją<sup>116</sup> na ha użytków rolnych uprawnionych do płatności w UE-15, UE-10 oraz wybranych nowych państwach członkowskich w 2013 r.**



Źródło: UKIE/DA na podstawie danych J. Popp, *The CAP beyond 2013 – should its objectives be modified?* oraz kalkulacji FAPA/SAEPR.

**Wykres 6. Alokacja środków na rozwój obszarów wiejskich w latach 2007-2013**



Źródło: EU support for rural development 2007-2013, Komisja Europejska, 2007.

<sup>116</sup> W ramach reformy z 2003 r., w celu wzmocnienia programów rozwoju obszarów wiejskich, tzw. II filaru WPR, wprowadzono mechanizm obowiązkowej modulacji, który polega na przeniesieniu 5% środków z płatności bezpośrednich na programy rozwoju wsi. Środki zmodulowane w 80% pozostają w państwie członkowskim, a w 20% powracają do budżetu i są realokowane pomiędzy wszystkie państwa członkowskie.



W latach 2007–2013 Polska będzie głównym beneficjentem wsparcia unijnego w ramach II filaru (wykres 6). Łącznie na polską wieś powinno dotrzeć ponad 13 mld euro. Środki te stanowią ogromną szansę, między innymi na przyspieszenie modernizacji rolnictwa, wzmocnienie działań rolno-środowiskowych oraz przyspieszenie zmian strukturalnych na wsi.

Wsparcie finansowe sektora rolnego znacząco i pozytywnie wpływa na zmiany warunków funkcjonowania gospodarstw rolnych, przedsiębiorstw otoczenia rolnictwa i warunków życia mieszkańców wsi. Kluczowe znaczenie dla przebiegu i form wsparcia rolnictwa po 2013 r. będzie miał przegląd budżetu UE. Należy brać pod uwagę możliwość, że w ramach kolejnej perspektywy finansowej środki na rozwój wsi będą znacznie mniejsze, a charakter wspólnotowy płatności bezpośrednich może zostać ograniczony.

## Wsparcie w ramach I filaru WPR – płatności bezpośrednie i interwencja rynkowa.

Płatności bezpośrednie, których zadaniem jest podtrzymywanie dochodów rolniczych, stanowią zasadniczą część budżetu WPR. Zgodnie z ustaleniami reformy z Luksemburga, od 2005 r. wysokość płatności bezpośrednich nie zależy od struktury i wielkości produkcji rolnej (*decoupling*)<sup>117</sup>, a od przestrzegania przez rolnika określonych standardów związanych z ochroną środowiska, dobrostaniem zwierząt oraz ochroną zdrowia ludzi, zwierząt i roślin. Wszystkie te standardy zostały określone jako zasada współzależności (*cross-compliance*).

Większość „nowych” państw członkowskich<sup>118</sup>, w tym Polska, w okresie przejściowym ma prawo stosować uproszczony System Jednolitej Płatności Obszarowej (SAPS – *Single Area Payment Scheme*). Płatności są udzielane na hektar gruntów wykorzystywanych rolniczo i utrzymanych w dobrej kulturze rolnej, czyli przy zachowaniu minimalnych wymogów dotyczących ochrony środowiska (wymogi te są łagodniejsze aniżeli zasada współzależności).

Zgodnie z zasadą *phasing-in* w 2007 r. polscy rolnicy otrzymali 40% wynegocjowanego poziomu wsparcia bezpośredniego. Stawka płatności wynosiła 301,54 zł/ha (79,92 euro/ha)<sup>119</sup>. „Nowe” państwa członkowskie mają jednak prawo podnosić poziom płatności bezpośrednich, dopłacając z budżetów krajowych. Wsparcie to nie może być wyższe niż 30 punktów procentowych sumy pełnych płatności bezpośrednich. Polska korzysta z tego mechanizmu i na sfinansowanie płatności uzupełniających z budżetu krajowego przeznaczyła w 2007 r. 4 254 mln zł.

Do pierwszego filaru WPR zaliczana jest również interwencja rynkowa. W ciągu czterech lat członkostwa Agencja Rynku Rolnego (ARR) odpowiedzialna w Polsce za mechanizmy interwencyjne, rozdysponowała na realizację zadań w ramach WPR kwotę ponad 4 miliardów zł, z czego blisko 80% pochodziło ze środków unijnych. Działania te były korzystne dla polskich rolników, gdyż służyły podtrzymaniu cen (*market price support*) dla stabilizacji rynków produktów rolnych oraz ochrony dochodów producentów rolnych. Wykorzystuje się tu między innymi mechani-

<sup>117</sup> Wprowadzenie *decouplingu* miało na celu między innymi zachęcenie rolników do podejmowania decyzji produkcyjnych w oparciu o sygnały płynące z rynku. W ramach nowego Systemu Jednolitej Płatności (SPS – *Single Payment Scheme*), wprowadzono jednak pewne odstępstwa umożliwiające częściowe zachowanie płatności związanych z produkcją.

<sup>118</sup> Z wyjątkiem Słowenii i Malty.

<sup>119</sup> Kurs wymiany euro/zł dla płatności w 2007 r. wynosi 1 euro = 3,7730 zł.

zmy handlu zagranicznego (cła, kontyngenty taryfowe, subsydia eksportowe) oraz mechanizmy bezpośredniej interwencji rynkowej (zakup nadwyżek produktów z rynku, sprzedaż nadwyżek zgromadzonych w magazynach bądź chłodniach interwencyjnych w przypadku zwyżki cen oraz dopłaty do prywatnego przechowywania)<sup>120</sup>.

W trakcie czwartego roku członkostwa w skali całej Unii Europejskiej działania interwencyjne były bardzo ograniczone – przede wszystkim ze względu na bardzo wysokie ceny rynkowe. Jedynie w związku z trudną sytuacją na rynku wieprzowiny Komisja Europejska na wniosek państw członkowskich, w tym Polski, wyraziła zgodę na uruchomienie dopłat do prywatnego przechowywania wieprzowiny. Przedsiębiorcy uczestniczący w mechanizmach dopłat do prywatnego przechowywania wieprzowiny mogli również ubiegać się o subsydia eksportowe do produktów wywiezionych poza obszar celny UE. Wsparcie to miało jednak dość ograniczony wpływ na sytuację w tym sektorze.

## Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich

Polska wieś ulega nieustannym przemianom i staje się coraz bardziej atrakcyjna również dla mieszkańców miast. Obecnie ponad 38% ogółu ludności Polski mieszka na obszarach wiejskich, a od momentu wejścia do UE daje się zauważyć stopniowy wzrost migracji na tereny wiejskie<sup>121</sup>. Sytuacja ta wynika przede wszystkim z poprawy warunków życia na wsi, głównie dzięki dużym transferom środków publicznych zarówno z budżetu UE, jak i krajowego na rozbudowę infrastruktury technicznej czy modernizację rolnictwa. Dodatkowo inwestycje publiczne sprzyjają rozwojowi przedsiębiorczości na tych terenach. Nie bez wpływu na kierunek migracji pozostaje również szybszy wzrost kosztów utrzymania w miastach.

Dużym impulsem do zmiany warunków życia na wsi były środki dostępne w ramach II filaru WPR. W latach 2004–2006 pomoc finansowa na rzecz polskiej wsi była realizowana przy pomocy Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) oraz SPO Rolnictwo.

Według danych z początku stycznia 2008 r. wypłacono ok. 83% środków przeznaczonych na SPO Rolnictwo. Największe wypłaty zostały zrealizowane na dofinansowanie inwestycji w gospodarstwach rolnych (2 mld zł). Blisko 1 mld zł już trafił na rachunki przedsiębiorców, którzy modernizowali przetwórstwo i rozwijali marketing artykułów rolnych. Ok. 250 mln zł wyniosło dofinansowanie przedsięwzięć służących różnicowaniu działalności rolniczej i tworzeniu na wsi alternatywnych źródeł dochodu. Poza tym ponad 100 mln zł wypłacono na rozwój i poprawę infrastruktury technicznej. Natomiast w ramach PROW 2004–2006 wypłacono rolnikom ok. 14 mld zł<sup>122</sup>. Środki przeznaczone były między innymi na renty strukturalne, wsparcie dla gospodarstw niskotowarowych oraz znajdujących się na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, na dostosowanie gospodarstw do standardów UE. Analiza alokacji środków na poszczególne działania w ramach obu programów pokazuje, że gros wsparcia przeznacza się na działania związane z podnoszeniem konkurencyjności polskiego rolnictwa.

<sup>120</sup> W ramach WPR przewidziano również możliwości zagospodarowywania części nadwyżek np. przez dopłaty do spożycia mleka i przetworów mlecznych w placówkach oświatowych, rozdysponowanie owoców i warzyw nieprzeznaczonych do sprzedaży oraz dostarczanie produktów żywnościowych najuboższej ludności UE.

<sup>121</sup> W porównaniu z 2003 r. liczba osób zamieszkujących obszary wiejskie wzrosła o 0,7% i w 2007 r. wynosiła 14 757,3 tys. osób.

<sup>122</sup> Dane Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa na dzień 7 stycznia 2008 r.

Na czwarty rok członkostwa przypadło wejście w życie rozporządzenia o utworzeniu Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)<sup>123</sup>, i postanowień podjętych wraz z negocjacjami Perspektywy Finansowej na lata 2007–2013. W konsekwencji, w ramach nowego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (PROW 2007–2013), nastąpiło przesunięcie środków na pozarolnicze działania służące stymulowaniu rozwoju wsi, których udział w całości programu wynosi blisko 20%.

Wsparcie w nowym okresie programowania będzie realizowane w ramach czterech osi (priorytetów), które dotyczą głównych kierunków wsparcia rozwoju wsi i rolnictwa:

- oś 1: Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego,
- oś 2: Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich,
- oś 3: Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej,
- oś 4: Leader.

Pierwsza oś, tzw. gospodarcza, obejmuje działania służące poprawie konkurencyjności sektora rolnego i leśnego. Oś druga, tzw. środowiskowa, grupuje instrumenty ukierunkowane na ochronę środowiska naturalnego i zarządzanie gruntami, w tym wsparcie dla rolników prowadzących działalność w regionach o mniej korzystnych warunkach gospodarowania. Oś trzecia, zwana społeczną, jest zorientowana na poprawę jakości życia na wsi i dywersyfikację działalności gospodarczej.

Szczególne miejsce w nowym programie zajmuje oś Leader, której celem jest rozwijanie potencjału społecznego na wsi poprzez aktywizację jej mieszkańców. W odróżnieniu od pozostałych osi, Leader nie jest stałym zestawem instrumentów, lecz metodą, sposobem wykorzystania istniejących instrumentów pomocy w dążeniu do zrównoważonego rozwoju lokalnego<sup>124</sup>. Charakterystyczną cechą Leadera jest jego oddolne podejście, umożliwiające podejmowanie inicjatywy przez społeczność lokalną, która najlepiej zna potrzeby regionu, oraz nastawienie na promocję innowacyjności. Od 2007 r. w Polsce środki wydzielone na oś 4 Leader są przeznaczone na realizację następujących działań: 1) Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju, 2) Wdrażanie projektów współpracy oraz 3) Funkcjonowanie lokalnych grup działania (LGD)<sup>125</sup> (nabywanie umiejętności i koszty bieżące grup).

Kraje członkowskie mają swobodę w doborze działań w ramach poszczególnych priorytetów, co umożliwia im optymalne dostosowanie programów do własnych potrzeb. W Polsce w ramach PROW 2007–2013 przewidziano wsparcie ze środków publicznych w wysokości 17,2 mld euro<sup>126</sup>, przy czym 13,2 mld euro pochodzi z budżetu UE, a udział krajowych środków publicznych wyniesie ok. 4 mld euro. Najwięcej środków przeznaczono na realizację działań w ramach osi 1, czyli na wspieranie rozwoju konkurencyjności sektora rolnego (53,5%<sup>127</sup>). Na oś 2 przeznaczono 22,4% środków (w tym 2,5 mld na wsparcie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania), na oś 3 zaś – 19,4% budżetu programu. Na oś 4 Leader zarezerwowano 4,8% kwoty.

<sup>123</sup> Ang. *European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)*.

<sup>124</sup> A. Dmitruk, *Inicjatywa Leader 1991–2006 a oś Leader 2007–2013*, MRIRW, kwiecień 2007.

<sup>125</sup> Z Ang. *Local Action Group (LAG)*.

<sup>126</sup> Faktycznie do rozdysponowania jest ok. 14 mld euro, ponieważ blisko 3 mld stanowią zobowiązania z lat 2004–2006, podjęte w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006.

<sup>127</sup> Nie licząc środków skierowanych na pomoc techniczną w ramach PROW 2007–2013.

Chociaż głównym celem drugiego filaru jest wspieranie rozwoju obszarów wiejskich, w ramach PROW 2007–2013 nadal znaczna część środków kierowana jest na działania ściśle powiązane z rozwojem rolnictwa.

## Przyszłość Wspólnej Polityki Rolnej

Szczególne znaczenie dla dalszego rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce ma rozpoczęcie dwóch silnie ze sobą powiązanych procesów: przeglądu budżetu UE oraz oceny funkcjonowania zreformowanej w 2003 roku WPR. Oba te przeglądy są realizowane w ramach obecnego okresu programowania 2007–2013, a więc także obecnej perspektywy finansowej. Należy jednak oczekiwać, że ich wyniki znajdą odzwierciedlenie w nowej perspektywie finansowej oraz będą stanowić punkt wyjścia dla kolejnych reform WPR, które określą kształt tej polityki po 2013 r.

Ocena funkcjonowania zreformowanej w 2003 r. WPR, tzw. *Health Check* (Bilans zdrowia), z założenia nie ma na celu wprowadzenie zasadniczych zmian w polityce rolnej, a jedynie dokonanie niezbędnych dostosowań.

Istotnym elementem *Health Check* jest dyskusja o najważniejszych nowych wyzwaniach stojących przed UE: liberalizacji handlu, zmian klimatu, gospodarki zasobami wodnymi, energii odnawialnej (w szczególności biopaliw) oraz zachowania różnorodności biologicznej. Komisja Europejska uważa, że kluczową rolę w sprostaniu tym wyzwaniom odegra II filar WPR, czyli programy rozwoju obszarów wiejskich, i proponuje zwiększenie jego budżetu poprzez zwiększenie poziomu modulacji. W celu zmniejszenia dysproporcji w rozdziale płatności bezpośrednich, których 80% obecnie trafia do 20% gospodarstw w UE, Komisja zaproponowała ograniczenie wsparcia dla największych gospodarstw rolnych.

W ramach *Health Check* Komisja zaproponowała również dostosowanie instrumentów wspierania rynku, poprzez przekształcenie obecnego systemu interwencji w sieć bezpieczeństwa (tzw. *safety-net*), która byłaby wykorzystywana w sytuacjach kryzysowych i, w odróżnieniu od dotychczasowego systemu interwencji, nie miałaby działania stymulującego – zakłócającego funkcjonowanie wspólnego rynku. Propozycja ta oznacza de facto dalsze ograniczenie instrumentów interwencji rynkowej (również poprzez redukcję cen interwencyjnych). Propozycję tę Komisja uzasadnia dobrą koniunkturą na rynkach rolnych (wysokie ceny), jak również zmianami w funkcjonowaniu Unii Europejskiej obejmującej 27 krajów.

Wynik *Health Check* z jednej strony zakreślił pole negocjacyjne do debaty nad przeglądem budżetu UE, z drugiej natomiast będzie punktem wyjścia do dyskusji na temat przyszłości WPR po 2013 r.

## Podsumowanie

Pierwsze cztery lata członkostwa potwierdziły, że wejście do UE korzystnie wpłynęło na przemiany strukturalne na wsi i proces restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa w „nowych” państwach członkowskich. Udział we wspólnym rynku umożliwił wykorzystanie przez Polskę przewag komparatywnych w produkcji rolnej względem państw UE-15, a także względem innych „nowych” państw członkowskich UE. Polskie rolnictwo oraz przemysł rolno-spożywczy posiadają wciąż duże rezerwy w zakresie poprawy efektywności i tym samym zdolności do konkurowania w bardziej liberalnych warunkach, zarówno w krótko- jak i średniookresowej perspektywie<sup>128</sup>. Pozytywne efekty dostrzegają sami rolnicy, którzy podczas oceny członkostwa podkreślali między innymi poprawę sytuacji w zakresie technologii i stopnia mechanizacji produkcji rolnej, dostępu do infrastruktury telekomunikacyjnej, możliwości inwestycyjnych w gospodarstwie<sup>129</sup>.

Integracja z UE przyczyniła się do stabilizacji polskiej gospodarki, o czym świadczy między innymi stałe wzmacnianie waluty krajowej. Tempo realnej aprecjacji złotego, jaka wystąpiła w czwartym roku członkostwa, może pogarszać opłacalność produkcji w krótkim okresie, jednak istotnie sprzyja procesom modernizacyjnym (tańsze technologie i maszyny z importu), i tym samym poprawia konkurencyjność sektora w długim okresie. Negatywnym skutkiem rosnącej wartości złotego z punktu widzenia rolnictwa jest również ograniczenie wzrostu płatności bezpośrednich, które z budżetu UE są wypłacane w euro i przeliczane po średnim kursie rocznym, określanym corocznie w decyzji Komisji Europejskiej na podstawie notowań Narodowego Banku Polskiego.

Akcesja Polski do UE spowodowała również znaczny wzrost cen środków produkcji, który wynikał między innymi z kapitalizacją wsparcia realizowanego w ramach WPR oraz wzrostu dochodowości produkcji rolniczej. Poza tym w ciągu czterech lat członkostwa nastąpił wzrost wynagrodzeń w całej gospodarce, który objął także rolnictwo (między innymi w wyniku migracji zarobkowej wewnątrz UE), co przyczyniło się do wzrostu kosztów siły roboczej w rolnictwie. Jednakże znaczny wzrost cen produktów rolnych w 2007 r. oraz pierwszej połowie 2008 r. skompensował dynamiczny wzrost cen środków produkcji, które w latach 2004-2005 rosły znacznie silniej, aniżeli ceny uzyskiwane przez rolników.

Kontynuacja w czwartym roku członkostwa znacznego wzrostu cen ziemi rolnej negatywnie wpływa na proces przemian strukturalnych w rolnictwie, w tym proces koncentracji produkcji. Płatności bezpośrednie do gruntów rolnych oraz działania spekulacyjne jedynie przyspieszają proces wyrównywania się średnich cen ziemi w Polsce ze średnim poziomem w UE.

Dlatego w kontekście trwających dyskusji na temat dostosowań obecnej WPR oraz przyszłości budżetu UE, jak również przyszłych zasadniczych reform, które określą warunki rozwoju wsi i funkcjonowania rolnictwa, priorytetem dla Polski powinno być zapewnienie równych warunków konkurencji w ramach wspólnego rynku, a nie możliwie najwyższego poziomu subsydiowania rolnictwa. Ponadto dla „nowych” państw członkowskich

<sup>128</sup> W. Guba, op. cit.

<sup>129</sup> Pentor, op. cit.

bardzo istotne będzie zapewnienie właściwych środków na rozwój obszarów wiejskich, w tym również łagodzenie skutków społecznych ograniczania wsparcia kierowanego bezpośrednio do rolnictwa i ogólnej liberalizacji warunków handlu.

Wejście Polski do UE bardzo istotnie zmieniło warunki prowadzenia działalności rolniczej. Największe znaczenie miało objęcie polskiego rolnictwa WPR oraz włączenie go do jednolitego rynku. Jednocześnie realizowane w ciągu ostatnich czterech lat członkostwa, jak również w okresie przedakcesyjnym, programy rozwoju wsi, współfinansowane ze środków UE, w sposób istotny wpłynęły na przemiany strukturalne na obszarach wiejskich. Nowy Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 uwzględni dotychczasowe doświadczenia Polski w tym zakresie i należy oczekiwać, że środki z niego pochodzące zostaną, podobnie jak w poprzednich programach, w pełni wykorzystane.

## Bibliografia

*Agra Europe 2007*, nr 2272, s. N/3 ◆ *Agra Europe 2007*, nr 2282, s. N/4 [w:] *Biuletyn Informacyjny ARR*, październik 2007 ◆ *Agra Europe 2007*, nr 2290, s. N/2 ◆ *Biuletyn Informacyjny ARR*, nr 1[199], styczeń 2008 r., s. 4 ◆ Dmitruk A., *Inicjatywa Leader 1991-2006 a oś Leader 2007-2013*, MRiRW, kwiecień 2007 ◆ Dybciak M. i in. *Perspektywy rozwoju rynku nieruchomości w Polsce w 2008 roku*, Biuro Głównego Ekonomisty, BGŻ, wrzesień 2007 ◆ Eurostat, *Statistics in Focus*, 24/2008 „EU Agricultural Income +5.4% in 2007”, 11 marca 2008 ◆ Goraj L., *Udział płatności w tworzeniu dochodów gospodarstw rolnych w Unii Europejskiej*, ekspertyza dla UKIE, Warszawa, 2005 *Rocznik statystyczny rolnictwa i obszarów wiejskich 2007*, GUS, Warszawa, 27 lutego 2008 ◆ *Wynikowy szacunek produkcji głównych ziemiopłodów rolnych i ogrodnich w 2007 r.*, GUS, Warszawa, 18 grudnia 2007 ◆ Hardt Ł., *Rozwój obszarów wiejskich: II filar WPR a cel konwergencji polityki spójności*, ekspertyza wykonana na zlecenie UKIE, styczeń 2008 ◆ *Budżet UE*, Komisja Europejska, 19 marca 2008 [<http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-en.htm>] ◆ *EU support for rural development 2007-2013*, Komisja Europejska, Bruksela 2007 ◆ *Rural Development in the European Union - Statistical and Economic Information - Report 2007*, Komisji Europejskiej, Bruksela, grudzień 2007 ◆ *Informacja na temat sposobu wdrożenia systemu płatności bezpośrednich w państwach członkowskich UE na dzień 1 stycznia 2008 r.*, 20 marca 2008 [[http://ec.europa.eu/agriculture/markets/sfp/pdf/2008\\_01\\_dp\\_capFVrev.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/markets/sfp/pdf/2008_01_dp_capFVrev.pdf)] ◆ Łopaciuk W., *Handel zagraniczny produktami rolno-spożywczymi*, IERiGŻ [w:] *Biuletyn Informacyjny ARR nr 1[199]*, styczeń 2008, s. 25 ◆ Matthews A., *CAP budget futures, „Challenges of the EU Budgetary Reform”*, materiały z seminarium, Ljubljana, Slovenia, 2007 ◆ *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, lipiec 2007 ◆ *Polska Wieś i Rolnictwo w 2007 r.*, Pentor, Warszawa, październik 2007 ◆ Popp J., *The CAP beyond 2013 – should its objectives be modified?*, 2006 ◆ Seremak-Bulge J., (red.), *Rynek Rolny*, IERiGŻ, Warszawa, luty 2008 ◆ Sikorska A. i in., *Rynek ziemi rolniczej. Stan i perspektywy*, IERiGŻ, Warszawa, grudzień 2007 ◆ *Przyszłość polityki rolnej a przegląd budżetu Unii Europejskiej w latach 2008-2009*, UKIE, Warszawa, luty 2007. ◆ *Trzy lata członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, UKIE, Warszawa, czerwiec 2007 ◆ Urban R. (red.), *Stan polskiej gospodarki żywnościowej po przystąpieniu do Unii Europejskiej, Program Wieloletni 2005-2009*, Zeszyt nr 69, Warszawa 2007 ◆ *Rozporządzenie Rady (WE) 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników*

# Infrastruktura

*Tomasz Komornicki*

## Wstęp

Rozwój sieci transportowych postrzegany jest powszechnie jako jedna z podstawowych korzyści, jakie polskiej gospodarce przynieść powinno członkostwo w Unii Europejskiej (UE). Oczekiwania w tym zakresie są tym większe, że okres przed przystąpieniem Polski do UE charakteryzował się bardzo niewielkim postępowaniem w zakresie rozbudowy szeroko rozumianej infrastruktury komunikacyjnej. Trzeba jednak pamiętać, że inwestycje transportowe charakteryzują się relatywnie długim okresem przygotowania i realizacji. Poza tym członkostwo w Unii Europejskiej i dostęp do funduszy strukturalnych ujawniły ukryte wcześniej czynniki blokujące rozwój infrastruktury. Okazało się, że główną przeszkodą nie jest brak środków finansowych, tylko szeroko rozumiane bariery instytucjonalne (m.in. inercja planowania przestrzennego, mankamenty systemu prawnego, niewydolność sądów i inercja w zarządzaniu państwowymi przedsiębiorstwami transportowymi – zwłaszcza Polskich Kolei Państwowych – PKP). Z wymienionych powodów w pierwszych czterech latach członkostwa nie zrealizowano wielkich i spektakularnych inwestycji (zakłada się, że będą one powstawać w okresie finansowym 2007-2013). Wysiłek inwestycyjny objął sto kilkadziesiąt przedsięwzięć, z których wiele miało charakter kluczowy, zwłaszcza w skali regionalnej i lokalnej.

Nadrzędnym celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie efektów członkostwa Polski w Unii Europejskiej w zakresie rozwoju infrastruktury transportowej. Głównym celem szczegółowym jest prezentacja i ocena inwestycji zrealizowanych (bądź będących w realizacji) w okresie pierwszych czterech lat członkostwa (2004-2008) ze środków funduszy europejskich. Inwestycje te zostaną ocenione pod względem zaspakajania popytu oraz efektywności i realizacji celów polityki regionalnej (w tym współfinansowanej ze środków polityki spójności UE).

Wpływ członkostwa w Unii na infrastrukturę transportu nie ogranicza się tylko do wspierania inwestycji. Należy zwrócić uwagę także na pozafinansowe czynniki wpływu, w tym zwłaszcza zmiany w popycie na przewozy oraz powstanie nowych barier formalno-instytucjonalnych związanych z wymogami ochrony środowiska, a także wzrostem cen czynników produkcji (ziemi, kapitału, pracy).

Tematycznie rozdział dotyczy przede wszystkim transportu drogowego, kolejowego, morskiego i miejskiego, gdyż zwłaszcza w tych sektorach podjęto największy wysiłek inwestycyjny. Skoncentrowano się na analizie projektów transportowych mających konkretny charakter inwestycyjny (pomijając projekty związane z planowaniem

i obsługą techniczną), dofinansowywanych w ramach: Funduszu Spójności (dalej FS), Sektorowego Programu Operacyjnego Transport (dalej opisywany jako SPOT) oraz Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (Działanie 1.1. i 1.6; dalej odpowiednio ZPORR 1.1 i ZPORR 1.6).

Niniejszy rozdział formalnie dotyczy okresu od 1 maja 2004 do 1 maja 2008 r. w rzeczywistości specyfika procesu inwestycyjnego w transporcie wymaga elastycznego podejścia do wyznaczonych ram czasowych. Niektóre inwestycje realizowane obecnie w ramach Funduszu Spójności rozpoczęto jeszcze przed akcesją, korzystając ze środków Funduszu ISPA<sup>130</sup>. Wiele innych nadal znajduje się w realizacji i pozostanie w niej przynajmniej do końca 2008 r. zakres przestrzenny opracowania obejmuje terytorium Polski, a przy dokonywaniu porównań wskaźników inwestycyjnych wzięto pod uwagę także inne kraje Europy (zwłaszcza pozostałe kraje, które dołączyły do Unii Europejskiej w 2004 r.).

## Polska infrastruktura transportowa u progu członkostwa w Unii Europejskiej

W okresie transformacji systemowej po 1989 r. w zasadniczy sposób zmieniły się warunki geopolityczne, makroekonomiczne i społeczne funkcjonowania infrastruktury transportowej Polski. U progu transformacji infrastruktura stanowiła system stworzony na potrzeby gospodarki centralnie planowanej, a zatem nie była w stanie sprostać nowym wyzwaniom (decentralizacja, deregulacja i prywatyzacja gospodarki; motoryzacja i przekształcenia mobilności codziennej; otwarcie granic). System ten okazał się mało elastyczny wobec przekształceń transformacyjnych. Proces inwestycyjny w dziedzinie transportu został w praktyce zahamowany, a nieliczne nowe inwestycje były realizacją planów z lat 70-tych. Jednocześnie wzmożone obciążenie niektórych elementów systemu oraz zaniedbania remontowe doprowadziły do trwałych skutków przestrzennych w postaci zniszczenia nawierzchni sieci drogowej, dewastacji śródlądowych dróg wodnych, zamknięcia ponad 8 tys. km linii kolejowych oraz pogorszenia stanu większości pozostałych (skutkującego koniecznością obniżenia prędkości przejazdowych)<sup>131</sup>. Co więcej, na stanie infrastruktury, bardziej niż w innych krajach regionu, zaciążyły też lata kryzysu ostatniej dekady Polski Ludowej (1980-1989). W praktyce proces inwestycyjny został w Polsce zatrzymany o 10 lat wcześniej niż w ówczesnej Czechosłowacji czy na Węgrzech. Z drugiej strony procesy transformacyjne i ich skutki społeczne (m.in. masowa motoryzacja i wzrost mobilności codziennej, a także powrót na ścieżkę wzrostu gospodarczego) przebiegały w Polsce szybciej niż u sąsiadów. Wszystko to spowodowało, że na początku XXI wieku sytuację w zakresie rozwoju infrastruktury transportowej można określić jako kryzysową i nieprzystającą do potrzeb gospodarki i obywateli. Współczynniki nasycenia siecią autostrad wynosiły ok. 1 km na 100 tys. mieszkańców, plasując Polskę nie tylko daleko w tyle za krajami Europy Zachodniej, lecz również na ostatnim miejscu wśród większych krajów akcesyjnych.

<sup>130</sup> *Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*, czyli Przedakcesyjny Instrument Polityki Strukturalnej.

<sup>131</sup> G. Węclawowicz, J. Bański, M. Degórski, T. Komornicki, P. Korcelli, P. Śleszyński, *Przestrzenne Zagospodarowanie Polski na początku XXI wieku*, IGiPZ PAN, Warszawa 2006.



Sieć kolejowa ulegała dekapitalizacji. Polityka w zakresie restrukturyzacji kolei (PKP) stawiała sobie przez cały okres transformacji krótkowzroczne oraz defensywne cele ekonomiczne i w dużej mierze była prowadzona pod dyktando związków zawodowych. Celem strategicznym był dodatni wynik finansowy i zachowanie ogromnego stanu zatrudnienia, a nie modernizacja sieci i pozyskiwanie nowych rynków<sup>132</sup>. Starano się go osiągnąć poprzez likwidację połączeń, wzrost taryf oraz sprzedaż posiadanych nieruchomości. Udało się to tylko połowicznie. Naczelnym problemem kolei pozostawał fakt, że interes państwa i społeczeństwa nie był tożsamy z interesem spółki PKP<sup>133</sup>, a później z interesem spółek powstałych z jej podziału.

Wzrost mobilności indywidualnej w okresie transformacji upodobnił Polskę do krajów Europy Zachodniej. Podatki związane z użytkowaniem samochodów stanowią poważną część dochodów budżetowych, będąc jedną z podstaw wydatków socjalnych<sup>134</sup>. Już w 2001 r.<sup>135</sup> szacowano wpływ do budżetu w Polsce z tytułu motoryzacji na ok. 20 mld złotych, czyli 13–14% wszystkich ówczesnych wpływów podatkowych. Budżet konsumował jednak te środki nie przeznaczając ich na modernizację infrastruktury.

Reasumując, można stwierdzić, że nie wykorzystano pierwszych kilku lat szybkiego rozwoju gospodarczego Polski (1994–2000) do rozbudowy infrastruktury transportowej. Okres ten został zmarnowany jeżeli chodzi o możliwości transformacji polskiego transportu<sup>136</sup>. W rezultacie w 2004 r. Polska przystąpiła do Unii Europejskiej z infrastrukturą niewiele różniącą się od tej, którą posiadała w 1989 r.<sup>137</sup>, a prawie wszystkie plany inwestycyjne opierano na przyszłych funduszach unijnych. Tymczasem podstawowe braki w sieci były tak duże, że transfery z budżetu UE przewidziane na lata 2004–2006 oraz 2007–2013 są niewystarczające, żeby zrealizować plany inwestycyjne, dzięki którym infrastruktura transportowa osiągnęłaby standardy obowiązujące w rozwiniętych państwach UE. Stworzyło to, w stopniu większym niż w innych krajach akcesyjnych, konieczność wyboru inwestycji przewidzianych do wsparcia spośród długiej listy priorytetów.

## Członkostwo w Unii Europejskiej a rozwój infrastruktury transportowej

Wpływ członkostwa w Unii Europejskiej na rozwój infrastruktury transportowej nie ogranicza się wyłącznie do wsparcia finansowego realizowanych inwestycji. Ma on szerszy wymiar o charakterze instytucjonalnym oraz makroekonomicznym (zmiany w popycie na przewozy osób i towarów i tym samym na infrastrukturę). Poniżej omówiono kolejno wszystkie te aspekty.

<sup>132</sup> T. Komornicki, *Rola infrastruktury transportowej w rozwoju kraju – wyzwania wobec kohezji przestrzennej*, w: *Rola polskiej przestrzeni w integrującej się Europie* (red. T. Markowski, A. Stasiak), Biuletyn KPZK z. 233, KPZK PAN, Warszawa, str. 63–86, 2007.

<sup>133</sup> J. Majewski, *Współczesna sieć połączeń kolejowych w przestrzeni Polski*, Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG, 8, Warszawa-Rzeszów 2002.

<sup>134</sup> *Forecasting car ownership*, Road Research, Raport OECD, Paryż 1982.

<sup>135</sup> E. Menes, *Spoleczno-ekonomiczne aspekty rozwoju motoryzacji indywidualnej w Polsce*, „Przegląd Komunikacyjny” nr 1, Warszawa 2001, ss. 1–6.

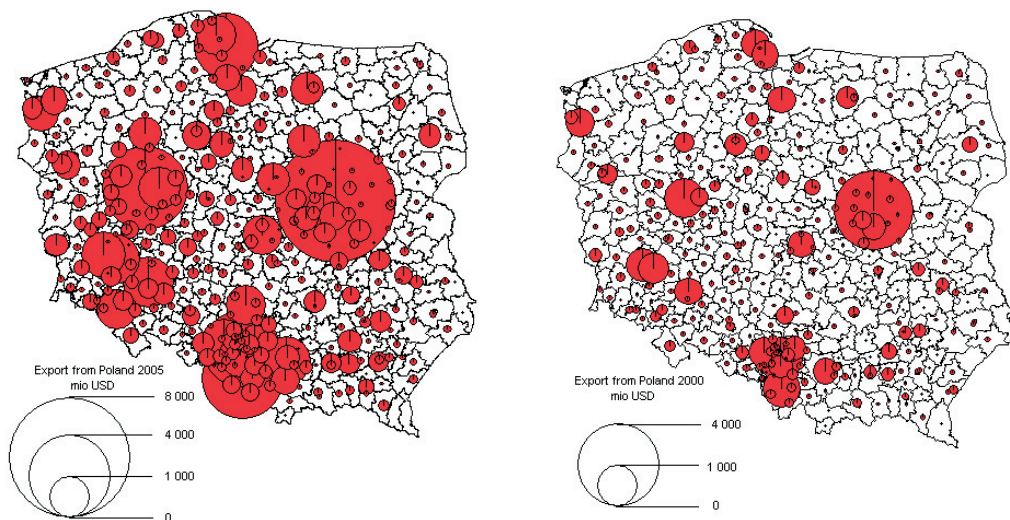
<sup>136</sup> Z. Taylor, *Zmiany w polskiej polityce transportowej ostatnich lat*, [w:] *Wybrane zagadnienia geografii transportu*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2002.

<sup>137</sup> T. Komornicki, *Rola infrastruktury transportowej*. . . op. cit.

## Wpływ członkostwa na przemianę w popycie na przewozy i infrastrukturę

Jeśli przyjmiemy, że członkostwo w Unii Europejskiej było istotnym elementem aktywizującym gospodarkę Polski<sup>138</sup>, to w sposób naturalny miało to swój wpływ na generalne zwiększenie popytu na przewozy zarówno osób (wzrost mobilności, rozwój turystyki), jak i towarów (intensyfikacja handlu zagranicznego i wewnętrznego). Z punktu widzenia niniejszego opracowania szczególnie istotne wydają się jednak zmiany strukturalne tego popytu, zwłaszcza mające wymiar przestrzenny. Powinny one mieć wpływ na układ priorytetów inwestycyjnych w transporcie. Mogą także stanowić podstawę oceny trafności alokacji środków w pierwszym okresie członkostwa. Zmiany strukturalne dotyczą głównie zapotrzebowania generowanego przez podmioty prowadzące wymianę gospodarczą oraz przez tranzyt. Ze względu na ograniczoną dostępność danych o przepływach międzynarodowych, zmiany strukturalne mogą być zilustrowane przez rozmieszczenie podmiotów prowadzących wymianę towarową z zagranicą, rozkład przestrzenny turystyki przyjazdowej oraz układ ruchu drogowego i granicznego pojazdów ciężarowych (tranzyt).

Wykres 1. Rozkład regionalny polskiego eksportu w latach 2000 i 2005



Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów CHZ oraz Ministerstwa Finansów.

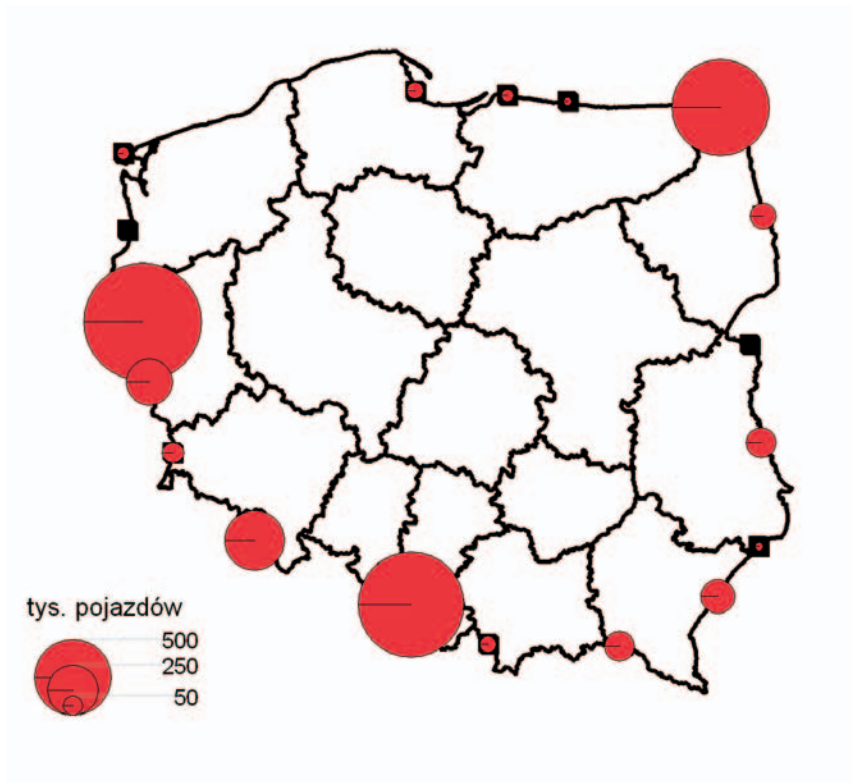
Struktura polskiego handlu zagranicznego uległa pewnym zmianom po akcesji. Od początku lat 90. Polska odznaczała się nierównomiernym rozkładem regionalnym natężenia eksportu i importu (z silną koncentracją w Warszawie, innych metropoliach oraz w ośrodkach, w których dokonano dużych inwestycji zagranicznych)<sup>139</sup>.

<sup>138</sup> A. Bielska, A. Byrt, J. Kępa, K. Wójcik, *Ogólna sytuacja gospodarcza*, [w:] *Trzy lata członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Bilans korzyści i kosztów społeczno-gospodarczych związanych z członkostwem w Unii Europejskiej – Polska na tle regionu*, Biblioteka Europejska 42, UKiE, Warszawa 2007.

<sup>139</sup> T. Komornicki, *Przestrzenne zróżnicowanie międzynarodowych powiązań społeczno-gospodarczych w Polsce*, „Prace Geograficzne” nr 190, IGI PAN, Warszawa 2003, s. 255.

W efekcie członkostwa w Unii Europejskiej dała się zauważyć dyfuzja działalności wywozowej na tereny bardziej peryferyjne, zwłaszcza w Polsce centralnej i południowo-wschodniej (wykres 1). Bardzo wyraźny wzrost eksportu odnotowano w rejonach funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych (szczególnie wałbrzyskiej, mieleckiej i gliwickiej). W imporcie analogiczne zjawisko dekoncentracji wystąpiło w znacznie mniejszym stopniu. Niewielkiej redukcji uległa w tym zakresie rola Poznania, przy jednoczesnym wzroście znaczenia Trójmiasta, Wrocławia i Krakowa. Zarówno w wypadku eksportu, jak i importu w okresie 2000–2005 uległa ograniczeniu koncentracja wymiany w stolicy kraju – Warszawie, co potwierdza tezę, że rozszerzenie Unii sprzyjało nawiązywaniu bezpośrednich kontaktów międzynarodowych przez przedsiębiorstwa z mniejszych ośrodków.

**Wykres 2. Bezwzględny przyrost ruchu granicznego pojazdów ciężarowych w okresie 2004–2006**



*Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów Straży Granicznej*

Co więcej, w okresie 2000–2005 znaczenie powiązań eksportowych z Unią Europejską wyraźnie wzrosło we wschodnich regionach Polski (zarówno na skutek wzrostu wartości wywozu, jak i w rezultacie samego rozszerzenia UE o państwa sąsiednie, takie jak Litwa i Słowacja, które obecnie są członkami Unii). Wzrost eksportu do państw Unii był procentowo największy na wschodzie. Jednocześnie Polska zachodnia bardziej się otworzyła na wymianę z państwami trzecimi. Tym samym doszło do częściowego wyrównania dysproporcji w strukturze handlu między wschodnią i zachodnią połową kraju. Ma to oczywiste konsekwencje dla priorytetów inwestycyjnych. Połączenia

ośrodków Polski Wschodniej z Europą Zachodnią już nie służą bowiem jedynie zaspokajaniu popytu tranzytowego (o czym poniżej), lecz polskim powiązaniom gospodarczym<sup>140</sup>.

Po 2000 r. rolę najważniejszego szlaku tranzytowego w transporcie samochodowym wschód-zachód utraciła trasa Moskwa-Warszawa-Berlin. Zdecydowanie większe przewozy tranzytowe przez Polskę odnotowuje się obecnie pomiędzy krajami bałtyckimi (Litwa, Łotwa, Estonia, a także Finlandia) i Europą Zachodnią (szlak Via Baltica). Wzrosła też rola tranzytu z Ukrainy. Bezwzględne przyrosty ruchu granicznego pojazdów ciężarowych po wejściu Polski do Unii Europejskiej (2004-2006; wykres 2) w sposób wyraźny koncentrują się tylko w pięciu punktach. W pierwszej kolejności są to Budzisko na granicy litewskiej, Świecko na niemieckiej i Cieszyn na Czeskiej, a w drugiej Kudowa na czeskiej i Olszyna na niemieckiej. Relatywnie wzrosła też w tym zakresie rola przejść polsko-ukraińskich, szczególnie punktu w Dorohusku. Niemniej jednak ponad 50% całego ruchu granicznego pojazdów ciężarowych przypada obecnie na trzy wyżej wymienione punkty (Świecko, Budzisko, Cieszyn).

Po przystąpieniu Polski do UE pewne zmiany zaszyły także w ruchu turystycznym cudzoziemców. Na wroście przyjazdów obcokrajowców skorzystały największe ośrodki (głównie Kraków, a w drugiej kolejności Warszawa i Wrocław) oraz dobrze dostępne regiony turystyczne Pomorza Zachodniego i Sudetów. W innych regionach, w tym na Pomorzu Wschodnim, w Karpatach i na Mazurach liczba turystów zagranicznych nie wzrosła prawie wcale<sup>141</sup>. Jeśli chodzi o kolei o wyjazdy zagraniczne obywateli polskich, wyraźnie wzrósł popyt na przewozy do krajów, które jako pierwsze otworzyły rynek pracy dla obywateli państw akcesyjnych. Ponieważ jednak były to przede wszystkim państwa relatywnie odległe geograficznie (Wielka Brytania i Irlandia), wzrost liczby przewozów miał wpływ przede wszystkim na strukturę ruchu lotniczego oraz ewentualnie na popyt na nowe porty lotnicze.

Członkostwo w Unii Europejskiej zintensyfikowało także istniejące wcześniej (zapoczątkowane podczas transformacji) procesy prowadzące do zmian w wewnętrznym (krajowym) popycie na infrastrukturę. Wyrażały się one m.in. w:

- przyspieszonej metropolizacji przestrzeni i tym samym zwiększonej koncentracji przepływów na trasach pomiędzy metropoliami wielofunkcyjnymi (kosztem okręgów przemysłowych),
- przyspieszonej suburbanizacji (jeden ze skutków wzrostu cen nieruchomości w największych ośrodkach), prowadzącej do znacznego przeciążenia dróg wylotowych w metropoliach.

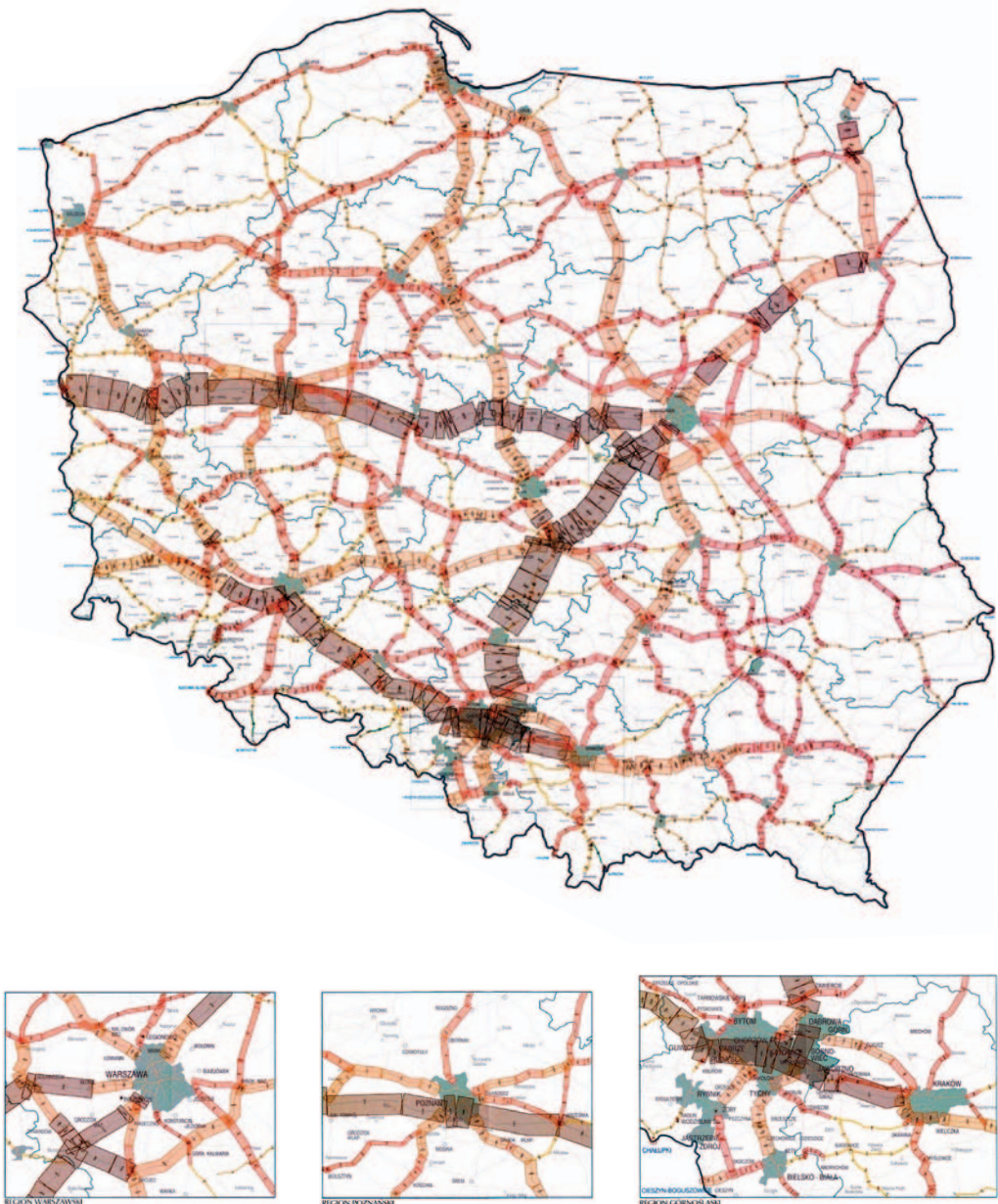
Syntetyczną miarą wielkości popytu na infrastrukturę, stosowaną przy konstruowaniu prognoz ruchu, jest natężenie ruchu drogowego rejestrowane podczas pomiarów organizowanych raz na 5 lat (ostatni w 2005 r.). W świetle powyższych badań największa koncentracja ruchu drogowego występuje w Polsce w rejonie konurbacji Górnego Śląska oraz Warszawy, bardzo wysoka zaś w sąsiedztwie pozostałych aglomeracji oraz w rejonie niektórych mniejszych ośrodków będących miejscem przecięcia ważnych szlaków (np. Piotrków Trybunalski). Spośród dróg, których odcinki uzyskały w pierwszych latach członkostwa wsparcie unijne, w 2005 r. największe średnie dobowe wielkości ruchu występowały na kierunku autostrady A-4, A-1 oraz drogi ekspresowej S-7 (z Gdańska

<sup>140</sup> T. Komornicki, *Rola infrastruktury transportowej...*, op. cit.

<sup>141</sup> T. Komornicki, *Analiza strategiczna i ocena indywidualnych projektów kluczowych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w sektorze transportu, ekspertyza wykonana dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego*, 2008.

przez Warszawę i Kraków do Chyżnego). W kategorii samochodów ciężarowych (wykres 3) najbardziej obciążone okazały się ponownie A-1, a w dalszej kolejności A-2, A-4 oraz S-7, a ponadto S-8 (z Wrocławia przez Warszawę do Budziska). W rzeczywistości na większości wymienionych dróg bardzo intensywny ruch koncentrował się tylko na niektórych odcinkach.

**Wykres 3. Ruch pojazdów ciężarowych po drogach krajowych w 2005 r.**



Źródło: „Ruch drogowy” 2005, Transprojekt – Warszawa sp. z o.o.

Ze względu na popyt inwestycyjny bardzo istotne są przyrosty ruchu w okresie 2000–2005. Jeśli się weźmie pod uwagę wszystkie pojazdy, największa dynamika w tym zakresie wystąpiła na szlaku A-4/A-18. Świadczy to o kumulowaniu się ruchu na częściowo gotowych szlakach autostradowych. Jest też charakterystyczne, że wysokie przyrosty odnotowano na drogach S-5 (Grudziądz-Poznań-Wrocław) i S-8, a więc trasach wiążących dynamiczny ośrodek wrocławski z resztą kraju. W kategorii pojazdów ciężarowych do zdecydowanie najszybszego zwiększenia ruchu doszło na dwóch szlakach: A-4/A-18 oraz S-8. Relatywnie wysoki wzrost odnotowano także ponownie na S-5<sup>142</sup>.

Reasumując, należy przyjąć, że wpływ pierwszego okresu członkostwa w Unii Europejskiej w zakresie popytu na infrastrukturę transportową wyraża się następującymi tendencjami:

- zwiększenie popytu na powiązania Polski centralnej i wschodniej z Niemcami oraz innymi krajami „starej” Unii;
- zwiększenie popytu ze strony tranzytu na kierunku skośnym od granicy litewskiej, przez Warszawę i Wrocław w kierunku granicy czeskiej;
- dalszy spadek popytu ze strony tranzytu na kierunku północ-południe;
- zwiększenie popytu na infrastrukturę łączącą główne miasta Polski (sieć o układzie heksagonalnym);
- zwiększenie popytu na infrastrukturę obsługującą powiązania ośrodków metropolitalnych z ich strefą zewnętrzną.

## Prawo wspólnotowe a rozwój infrastruktury transportowej

Akcesja Polski do Unii Europejskiej w sposób istotny wpłynęła na szereg rozwiązań prawno-instytucjonalnych warunkujących rozwój infrastruktury transportowej. W krótkiej perspektywie czasowej pierwszych lat członkostwa wpływ ten miał zarówno charakter stymulujący, jak i ograniczający. Do elementów stymulujących należy zaliczyć w pierwszej kolejności:

- ujawnienie rzeczywistych barier dla rozwoju infrastruktury (wcześniej jako główną, lub wręcz jedyną barierę podawano brak środków finansowych), których charakter okazał się przede wszystkim instytucjonalny;
- wymuszenie opracowania konkretnych wieloletnich planów inwestycyjnych (Programy Operacyjne), warunkujących rzeczywisty postęp w dziedzinie infrastruktury;
- zwiększenie nadzoru nad przygotowaniem i prowadzeniem inwestycji, które są współfinansowane ze środków Unii Europejskiej.

Zarazem trzeba jednak stwierdzić, że dynamiczny proces inwestycyjny w Polsce zbiegł się z początkiem zmian w regulacjach prawnych dotyczących unijnej polityki transportowej. Wpływ infrastruktury transportowej na dalszy rozwój ekonomiczny bywa w dokumentach unijnych coraz częściej kwestionowany (m.in. z uwagi na nieuwzględnianie kosztów zewnętrznych). Teza ta nie jest słuszna w odniesieniu do regionów, które wcale lub prawie wcale nie mają nowoczesnej infrastruktury. Gdy mowa o tych regionach, nowe inwestycje należy traktować jako warunek konieczny (choć nie wystarczający) zmniejszenia zapóźnienia ekonomicznego. Tym niemniej, także w Polsce, zasady przygotowania inwestycji (i wyboru jej lokalizacji) zostały w znacznej mierze

<sup>142</sup> T. Komornicki, *Rola infrastruktury transportowej...*, op. cit.

podporządkowane polityce ochrony środowiska. Polska nie zabiegała o okresy przejściowe związane z trybem realizacji niezbędnych inwestycji infrastrukturalnych, co z perspektywy pierwszych lat członkostwa może okazać się błędem. Problem ograniczeń dla rozwoju ze strony polityki środowiskowej nie znajdował się w centrum dyskusji (także medialnej) podczas negocjacji. Tymczasem okazał się obecnie istotniejszy niż inne problemy, które takiej dyskusji podlegały. Ograniczeniem dla rozwoju infrastruktury stały się też zasady, na jakich dokonano w Polsce delimitacji obszarów sieci NATURA 2000. Delimitacja ta odbyła się przy całkowitym braku koordynacji działań resortów infrastruktury i środowiska. Regulacje unijne w zakresie ochrony środowiska stały się barierą przy realizacji inwestycji zaprojektowanych (a niekiedy rozpoczętych) przed akcesją. Najbardziej jaskrawym przykładem konfliktu na linii transport-środowisko był spór o budowę obwodnicy Augustowa na polskim fragmencie drogi międzynarodowej E-67 Via Baltica. Proponowana przez Generalną Dyрекcyję Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) trasa przebiegu obwodnicy przecinała cenny przyrodniczo oraz objęty ochroną w ramach sieci NATURA 2000 obszar Doliny Rospudy. Można natomiast oczekiwać, że w wypadku inwestycji całkiem nowych rola regulacji w zakresie ochrony środowiska będzie neutralna, choćby ze względu na możliwość wyznaczania przebiegu tras nie kolidującego z obszarami sieci NATURA 2000.

Oddzielnym zagadnieniem jest oddziaływanie akcesji na wzrost kosztów realizacji inwestycji. Wzrost taki wystąpił bezpośrednio po 2004 r., trwa nadal i ma zdecydowanie negatywny wpływ na perspektywy rozwoju infrastruktury. Przejawia się on w:

- umacnianiu się wartości złotego, co powoduje zmniejszenie realnej wartości pomocy unijnej;
- wzroście kosztów pracy, uwarunkowanym m.in. odpływem robotników budowlanych na rynki pracy Europy Zachodniej oraz zmniejszonym napływem siły roboczej z Europy Wschodniej na skutek wzmocnienia formalnych funkcji zewnętrznej granicy Unii Europejskiej i strefy Schengen;
- wzroście cen gruntów wykupywanych pod inwestycję;
- wzroście kosztów materiałów budowlanych wywołanym ogólnie dobrą koniunkturą na rynku budowlanym.

Pomimo istnienia elementów destymulujących, należy uznać, że wpływ regulacji prawnych Unii Europejskiej na perspektywy rozwoju infrastruktury transportowej w Polsce był i jest jednoznacznie dodatni.

## Fundusze unijne a rozwój infrastruktury transportowej

Można szacować, że w okresie finansowania do 2006 r. (pierwsze lata członkostwa oraz okres bezpośrednio przedakcesyjny; z terminem wydatkowania środków – 31 grudnia 2008 r.) sektor transportowy w Polsce powinien zasilić łączna kwota ok. 4,8 mld euro (tabela 1). Środki te pochodzą z trzech źródeł:

- Funduszu Spójności obejmującego projekty duże, obligatoryjnie położone w obrębie korytarzy transportowych TEN-T<sup>143</sup>. Jego beneficjentami są wyłącznie Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych oraz spółka PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (PLK).
- Sektorowego Programu Operacyjnego Transport (SPOT), w którego ramach powstawały zarówno duże projekty o znaczeniu ogólnokrajowym, jak i mniejsze mające wymiar lokalny. Beneficjentami tych pierwszych były na ogół te same podmioty, co w wypadku projektów finansowanych ze środków Funduszu Spójności, gdy zaś chodzi o projekty o charakterze lokalnym, ich beneficjentami były przede wszystkim jednostki samorządowe

<sup>143</sup> *Trans-European Networks Transport*, czyli najważniejsze transeuropejskie korytarze transportowe.

(szczebla gminnego i rzadziej wojewódzkiego), a także Zarządy Portów Morskich oraz bezpośrednio Ministerstwo Transportu (obecnie Infrastruktury) i Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (projekty o charakterze pomocy technicznej). Program obejmował trzy priorytety: zrównoważony gałęziowo rozwój transportu, bezpieczną infrastrukturę drogową i pomoc techniczną.

- Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR), a konkretnie dwóch działań z zakresu priorytetu 1 programu: 1.1. (Modernizacja i rozbudowa regionalnego systemu transportowego) i 1.6 (Rozwój transportu publicznego w aglomeracjach). Z kolei beneficjentami środków przeznaczonych na realizację działania 1.1. były, obok gmin, Przedsiębiorstwa Komunikacji Miejskiej.

Tabela 1. Alokacja i stopień wykorzystania środków unijnych w transporcie

Fundusz	Wartość dofinansowania	Poziom wykorzystania	
		data	%
Fundusz Spójności	2 783	29.02.2008	45,9
SPOT	1 163	29.02.2008	71,4
ZPORR 1.1.	768	31.12.2007	81,2
ZPORR 1.6	168	31.12.2007	49,1
RAZEM	4 882		57,6

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

Stopień rzeczywistego wykorzystania środków z Funduszu Spójności i z działania 1.6 w ZPORR nie jest zadowalający (zważywszy na konieczność ich ostatecznego rozliczenia z końcem 2008r.; tabela 1). Zdecydowanie lepiej przedstawia się sytuacja, gdy chodzi o środki ze SPOT, których wydatkowano ponad 70%, oraz ze ZPORR 1.1, które wykorzystano już w 80%.

Akcesja do Unii Europejskiej i związany z nią napływ środków na infrastrukturę spowodowały wzrost wydatków inwestycyjnych ponoszonych przez budżet państwa w części dotyczącej transportu, łączności i obrony narodowej ze względu na konieczność współfinansowania inwestycji realizowanych w ramach polityki spójności UE. W latach 2002–2006 wydatki inwestycyjne z budżetu utrzymywały się na poziomie 1,4–2,2 mld zł, a w 2007 r. wzrosły do niespotykanej wcześniej kwoty 4,9 mld zł.

## Transport drogowy

Największe inwestycje drogowe dofinansowane z funduszy Unii Europejskiej w okresie członkostwa (lub bezpośrednio przed akcesją – ISPA) koncentrowały się na głównych korytarzach planowanych docelowo jako autostrady i drogi ekspresowe (w większości pokrywających się z siecią TEN-T).



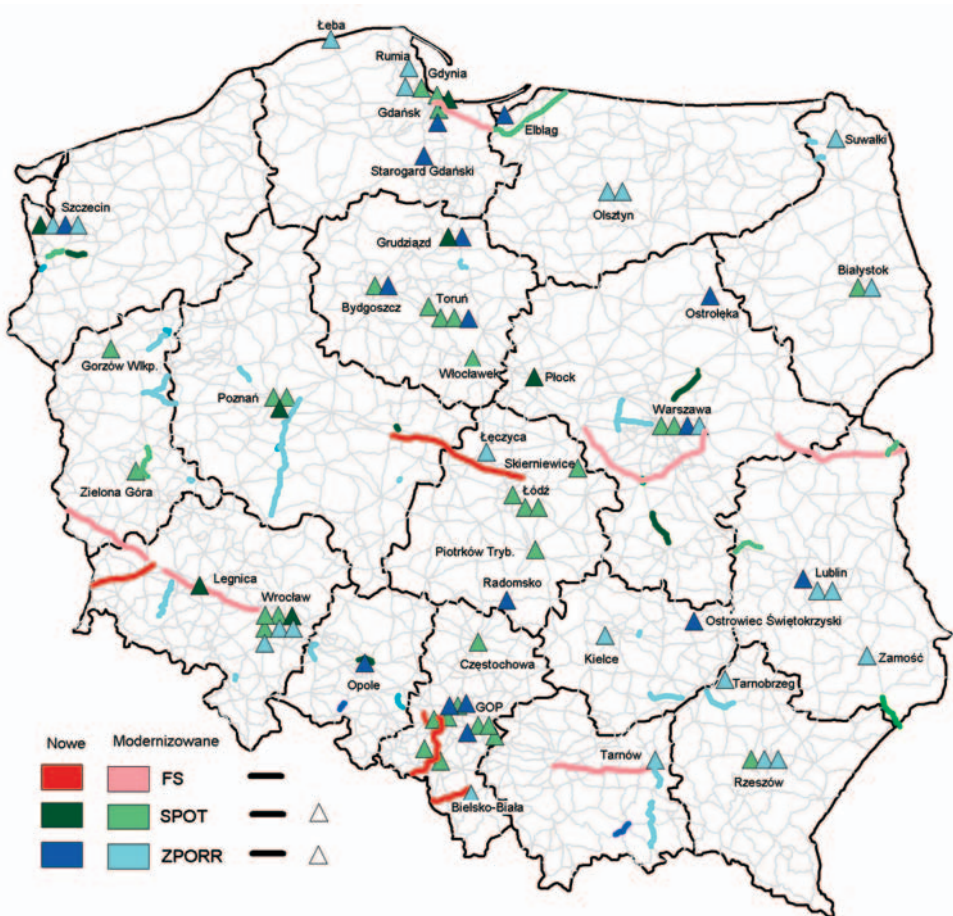
## Największe inwestycje drogowe dofinansowane z funduszy UE do roku 2008

- Ciąg autostrady A-1, drogi ekspresowej S-1 i drogi krajowej nr 1. Z funduszu ISPA/FS dofinansowano realizowaną aktualnie budowę odcinka autostrady Sośnica-Gorzyczki (granica czeska; docelowo 418 mln euro w ramach dwóch oddzielnych projektów), a ponadto ukończoną już budowę odcinka drogi ekspresowej Bielsko-Biała-Cieszyn (72 mln euro).
- Ciąg Autostrady A-2 i drogi krajowej nr 2. Z wykorzystaniem ISPA i FS zrealizowano nowe odcinki autostrady Konin-Emilia i Emilia-Stryków (dwa niezależne projekty dofinansowane łącznie kwotą 326 mln euro). Prowadzona jest modernizacja drogi krajowej na odcinku Siedlce-Terespol (dofinansowanie 56 mln euro z FS). Ponadto ze SPOT dofinansowana została modernizacja drogi krajowej nr 68, zapewniającej dojazd od drogi nr 2 do polsko-białoruskiego przejścia granicznego dla pojazdów ciężarowych w Kukurykach.
- Ciąg autostrady A-4 i drogi krajowej nr 4. Z wykorzystaniem ISPA i FS zrealizowano nowy odcinek autostrady Kleszczów-Sośnica (75 mln euro; projekt ISPA) i zmodernizowano jej poniemiecki fragment Krzywa-Wrocław (modernizacja; 121 mln euro; projekt ISPA). Z Funduszu spójności jest też dofinansowana (203 mln euro) znajdująca się w realizacji budowa nowego odcinka Zgorzelec-Krzyżowa, która rozpoczęła się w 2007 r., a ponadto modernizacja drogi krajowej nr 4 na odcinku Kraków -Tarnów (47 mln euro).
- Ciąg autostrady A-6 i drogi krajowej nr 6. Zrealizowano modernizację autostrady na odcinku Klucz-Kijewo (dofinansowanie 88 mln zł ze SPOT).
- Ciąg autostrady A-18. Przy dofinansowaniu z Funduszu Spójności zrealizowano drugą jezdnię obecnej drogi nr 18 (w przyszłości autostrada).
- Ciąg drogi ekspresowej S-3 i drogi krajowej nr 3. Zrealizowano modernizację odcinka drogi krajowej Sulechów-Racula (dofinansowanie 30 mln zł ze SPOT).
- Ciąg drogi ekspresowej S-7 i drogi krajowej nr 7. Ze SPOT wspierana jest budowa drogi ekspresowej na odcinkach obwodnicy Grójca oraz Białobrzegi-Jedlińsk (dwa projekty o łącznym wsparciu 456 mln zł). Ponadto dofinansowana została modernizacja (wzmocnienie nawierzchni) odcinków Gdańsk-Jazowa (85 mln euro z Funduszu Spójności) i Jazowa-Elbląg (143 mln zł ze SPOT).
- Ciąg drogi ekspresowej S-8 i krajowej nr 8. Dofinansowano z Funduszu Spójności realizowany aktualnie odcinek Radzymin-Wyszków (wraz z obwodnicą Wyszkowa i mostem na Bugu; docelowo 140 mln euro).
- Ciąg drogi krajowej nr 10. Realizowana jest budowa obwodnicy miast Kobylanka, Morzyczyn i Zieleniewo (dofinansowanie ze SPOT w wysokości 70 mln zł).
- Ciąg drogi krajowej nr 12. W trakcie realizacji znajduje się I etap budowy nowej obwodnicy Puław wraz z mostem na Wiśle (dofinansowanie 255 mln zł ze SPOT).
- Ciąg drogi ekspresowej S-17 i drogi krajowej nr 17. W trakcie realizacji znajduje się obwodnica Hrebennego oraz modernizacja przygranicznego odcinka Tomaszów Lubelski-Hrebenne (dofinansowanie ze SPOT w wysokości 49 mln zł).
- Ciąg drogi ekspresowej S-22 i drogi krajowej nr 22. Realizowana jest przebudowa odcinka Elbląg-Grzechotki (granica z obwodem kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej), z wykorzystaniem pomocy ze SPOT (155 mln zł).
- Ciąg drogi krajowej nr 50. Z pomocą FS modernizowany jest (wzmocnienie nawierzchni) odcinek Grójec-Mińsk Mazowiecki (30 mln euro ze SPOT).

Poza tym, niektóre z dróg krajowych, które docelowo mają zostać przekształcone w trasy ekspresowe, były lub są remontowane na odcinkach miejskich (które w przyszłości znajdą się poza szlakiem głównym trasy ekspresowej). Tak jest w wypadku inwestycji w Łodzi i Włocławku (w obu przypadkach w ciągu drogi krajowej nr 1), we Wrocławiu (w ciągach dróg krajowych 5 i 8), Poznaniu (drogi nr 5 i 11), Rzeszowie (realizowana modernizacja drogi nr 4), Bydgoszczy (droga nr 5) i w Gorzowie Wielkopolskim (droga nr 3). Inne inwestycje lokalne są związane z zapewnieniem dostępu i/lub rozprowdzenia ruchu z istniejących lub planowanych autostrad i dróg ekspresowych. Przykładem mogą być dojazdy do autostrady A-1 w Toruniu, A-2 w Poznaniu (będąca w realizacji modernizacja ul. Głogowskiej, współfinansowana ze środków SPOT) oraz A4 w Jaworznie i Legnicy.

Ze środków SPOT wspierano również mniejsze inwestycje realizowane w ciągach innych dróg krajowych, m.in.: odcinek drogi nr 25 (przeprawa przez Wartę w Koninie; 150 mln zł ze SPOT), dróg nr 32 (w Zielonej Górze), 65

**Wykres 4. Rozmieszczenie inwestycji drogowych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej w pierwszych 4 latach członkostwa.**



(w Białymstoku), 70 (na terenie Skierniewic), 72 (w Łodzi), 78 (w Rybniku), 79 (w Sosnowcu), 81 (w Żorach), 88 (w Gliwicach), północną obwodnicę Opola (projekt zrealizowany) i drogi dojazdowe do nowego mostu na Wiśle w Płocku (projekt zrealizowany).

Pozostałe inwestycje drogowe finansowane ze SPOT oraz duża część tych, które otrzymały wsparcie ze ZPORR, dotyczyły przede wszystkim infrastruktury drogowej wewnątrz miast. Zakres wsparcia był różny w poszczególnych ośrodkach.

Łącznie z wymienionymi wcześniej (jako drogi krajowe i dojazdy do autostrad), największe wsparcie unijne otrzymały inwestycje w drogowe systemy miejskie: Trójmiasta (nie licząc inwestycji w bezpośredni dostęp do nabrzeży portowych), aglomeracji górnośląskiej, Warszawy, Wrocławia, Poznania i Łodzi (tabela 2). Z największych ośrodków na wsparciu unijnym praktycznie nie skorzystał Kraków. Z ośrodków Polski Wschodniej

Tabela 2. Wsparcie ze SPOT i ZPORR (2004–2006) dla rozbudowy układów drogowych wewnątrz największych obszarów metropolitalnych i miast\*

Obszary metropolitalne, miasta	SPOT		ZPORR		Razem	
	liczba projektów	wartość projektów w mln zł	liczba projektów	wartość projektów w mln zł	liczba projektów	wartość projektów w mln zł
Trójmiasto	4	279	2	49	6	328
GOP	5	106	3	78	8	184
Warszawa	2	46	2	135	4	181
Poznań	3	151	1	10	4	161
Wrocław	4	68	3	78	7	146
Łódź	3	110	1	19	4	129
Grudziądz	1	65	1	24	2	89
Rzeszów	1	52	2	33	3	85
Szczecin	1	44	3	32	4	76
Bydgoszcz	1	19	1	42	2	61

\*W tabeli pokazano inwestycje w obszarach metropolitalnych i miastach gdzie łączna wartość dofinansowania z obu źródeł przekroczyła 50 mln złotych; nie uwzględniono w niej inwestycji w obwodnice pozamiejskie.

Źródła: Opracowanie własne na podstawie materiałów Ministerstwa Infrastruktury i Ministerstwa Rozwoju Regionalnego

znaczące transfery na rozwój dróg miejskich otrzymał jedynie Rzeszów (głównie ze SPOT – wspomniana wyżej przebudowa drogi krajowej nr 4), Lublin (3 inwestycje wsparte ze ZPORR kwotą zaledwie 20 mln zł), Olsztyn i Białystok nie były znaczącymi beneficjentami. Spośród miast wojewódzkich, podobnie niekorzystnie przedstawia się sytuacja Kielc i Zielonej Góry. Znaczne wsparcie otrzymały natomiast ośrodki województwa kujawsko-pomorskiego (Bydgoszcz, Toruń i Grudziądz). Z mniejszych miast pomoc w realizacji inwestycji drogowych trafiła m.in. do Ostrowca Świętokrzyskiego (ZPORR), Skierniewic (SPOT), Piotrkowa Trybunalskiego (SPOT), Ostrołęki (ZPORR) i Suwałk (ZPORR). Pojedynczą inwestycją miejską, która otrzymała największe dofinansowanie, była budowa Trasy Kwiatkowskiego w Gdyni (III etap, wsparcie ze SPOT w wysokości 173 mln zł).

Znaczne środki ze ZPORR zostały ponadto przeznaczone na modernizację dróg wojewódzkich oraz budowę w ich ciągach obwodnic mniejszych miast oraz innych miejscowości. Spośród znaczących inwestycji tego typu należy wymienić obwodnice Nowej Rudy, Wąbrzeźna, Starego Sącza, Starogardu Gdańskiego, Śremu i Kórnika oraz modernizację dróg: Międzyrzecz-Trzciel (nr 137) w województwie lubuskim, Konary-Piątek (702) w łódzkim, Tarnów-Moszczenica (977) i Zaborowice-Krzyżówka (981) w małopolskim, Kazuń-Błonie (579) i Warszawa-Leszno (580) w mazowieckim, Przylesie-Grodków (401) w opolskim, Baranów Sandomierski-Majdan (872) w podkarpackim, Morawica-Pińczów (766) w świętokrzyskim, oraz Skarszew-Ceków (470) w wielkopolskim.

W układzie regionalnym (wykres 4) na dofinansowaniu infrastruktury drogowej w pierwszych latach członkostwa w Unii Europejskiej bardziej skorzystały województwa południowo-zachodniej części kraju oraz rejony Trójmiasta, Warszawy i Łodzi. Wsparcie dla Polski wschodniej i północnej (poza pomorskim) było wyraźnie słabsze. Należy uznać, że fundusze unijne w pierwszych latach członkostwa zostały przeznaczone na inwestycje istotne z punktu widzenia rozwoju sieci drogowej. Pewne zastrzeżenia może jedynie budzić stopień ich rozdrobnienia (zwłaszcza w ramach ZPORR, ale częściowo także SPOT). Ponadto, w kilku wypadkach środki zostały przeznaczone na modernizację odcinków dróg krajowych, które w latach 2007-2013 mają zostać zastąpione autostradami lub przekształcone w drogi ekspresowe. Są to inwestycje, które mogą budzić wątpliwości pod względem racjonalności wydatkowania funduszy. Do tego rodzaju sytuacji doszło w związku z modernizacją drogi krajowej nr 4 na odcinku Kraków-Tarnów (gdzie przed rokiem 2012 ma być gotowy odcinek autostrady) oraz modernizacją drogi krajowej nr 7 na odcinku Gdańsk-Elbląg (gdzie przed rokiem 2012 planowane jest ukończenie budowy drogi ekspresowej S-7). Ewentualne zastrzeżenia rodzą także niektóre inwestycje wewnątrz miast w ciągach dróg krajowych. Zakres robót został tam w pewnym stopniu podporządkowany obsłudze ruchu tranzytowego, który po wybudowaniu autostrad i dróg ekspresowych zostanie na nie przeniesiony.

Do największych inwestycji w rozwój infrastruktury drogowej, o znaczeniu ogólnokrajowym, które zrealizowano w pierwszych latach członkostwa przy współfinansowaniu Unii Europejskiej i w pełni ukończono, należą:

- odcinek autostrady A-2 Konin-Stryków (nowa inwestycja),
- odcinki autostrady A-4 Kleszczów-Sośnica (nowa inwestycja) oraz Legnica-Wrocław (modernizacja),
- odcinek autostrady A-6 Klucz-Kijewo (modernizacja),
- droga ekspresowa S-1 Bielsko-Biała-Cieszyn (nowa inwestycja),
- północna obwodnica Opola (nowa inwestycja),
- zachodnia obwodnica Legnicy (nowa inwestycja),
- drogi dojazdowe do mostu na Wiśle w Płocku (nowa inwestycja),
- droga krajowa nr 7 na odcinku Gdańsk-Elbląg (modernizacja),
- droga krajowa nr 50 na odcinku Grójec-Mińsk Mazowiecki (modernizacja),
- odcinek trasy Siekierkowskiej w Warszawie (nowa inwestycja).

Inwestycje zrealizowane w transporcie drogowym poprawiły stan infrastruktury drogowej w Polsce przede wszystkim w ciągu autostrad A-2 oraz A-4. Pozytywne efekty inwestycji nie będą odczuwalne w skali kraju dopóty, dopóki pojedyncze odcinki nie zostaną ze sobą połączone w spójną sieć transportową.

## Transport kolejowy

Pomoc unijna na modernizację i rozwój transportu kolejowego ograniczała się w pierwszym okresie członkostwa do kilku projektów wspieranych z Funduszu Spójności oraz ze SPOT.

Największe inwestycje kolejowe dofinansowane z funduszy UE do roku 2008

- Na linii E-20 (Berlin-Warszawa-Moskwa), korzystając ze środków Funduszu Spójności, zmodernizowano przygraniczny odcinek Rzepin-Kunowice (17 mln euro), a w trakcie realizacji jest modernizacja fragmentów Mińsk Mazowiecki-Siedlce (93 mln euro), Siedlce-Terespol (158 mln euro) oraz przebudowa węzła kolejowego w Poznaniu (77 mln euro).
- Na linii kolejowej E-30 (Drezno-Wrocław-Kraków-Lwów), korzystając ze środków Funduszu Spójności przeprowadzono remont odcinka Węglińiec-Legnica (119 mln euro), a w trakcie realizacji jest przebudowa fragmentów Węglińiec-Zgorzelec i Węglińiec-Bielawa Dolna (razem 60 mln euro).
- Na linii kolejowej E-59 podjęto prace modernizacyjne na odcinku Wrocław-Poznań (I etap, dofinansowany z FS kwotą 26 mln euro).
- Na linii kolejowej E-65 przystąpiono do pierwszych prac modernizacyjnych na odcinku Warszawa-Gdynia (etap I i II, łączne dofinansowanie z FS – 435 mln euro).
- Na linii kolejowej nr 8 podjęto modernizację odcinka z Warszawy Zachodniej do Warszawy Okęcie (port lotniczy), korzystając z dofinansowania ze SPOT (55 mln zł).
- Na linii kolejowej Warszawa-Łódź aktualnie realizowany jest pierwszy etap modernizacji na odcinku Skierniewice-Łódź Widzew. Jest on dofinansowywany ze SPOT kwotą 679 mln zł.

Poziom koncentracji środków był w transporcie kolejowym zdecydowanie wyższy niż w wypadku inwestycji drogowych. Wszystkie projekty (poza budową od podstaw odcinka trasy dojazdowej do lotniska Warszawa-Okęcie) mają charakter modernizacyjny. Efekty podjętych działań będą zauważalne dopiero po kilku latach, kiedy przebudowa obejmie całą długość wymienionych szlaków (finansowanie planowane w latach 2007-2013 w ramach PO Infrastruktura i Środowisko). O ile zatem sam wybór priorytetów inwestycyjnych w pierwszych latach członkostwa nie budzi zasadniczych wątpliwości, to można wyrażać obawy co do efektywności poszczególnych projektów. Dotyczy to w szczególności linii kolejowej z Warszawy do Łodzi, której modernizacja ma być znacznym kosztem kontynuowana w latach 2007-2013, podczas gdy w tym samym okresie (w ramach tego samego Programu Operacyjnego) rozpoczną się przygotowania do budowy na tym samym kierunku Kolei Dużych Prędkości.

Wśród inwestycji w pełni ukończonych, których realizacja została wsparta środkami unijnymi, na dzień dzisiejszy należy wymienić:

- odcinek linii kolejowej E-20 z Rzepina do granicy niemieckiej (modernizacja),
- odcinek linii kolejowej E-20 Mińsk Mazowiecki-Siedlce (modernizacja),
- odcinek linii kolejowej E-30 Legnica-Węglińiec (modernizacja).

W podsumowaniu można stwierdzić, że inwestycje zrealizowane w transporcie kolejowym wpłyną w stopniu minimalnym na poprawę funkcjonowania infrastruktury kolejowej w Polsce, ponieważ dotyczą tylko kilku z najbardziej wykorzystywanych linii kolejowych. Ze względu na ogromne zapóźnienia inwestycyjne stopniowej poprawy należy oczekiwać dopiero w miarę realizacji inwestycji w latach 2007-2013 oraz w latach późniejszych.

Wykres 5. Rozmieszczenie pozostałych inwestycji transportowych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej



## Żegluga morska

Projekty związane z rozwojem żegluga morskiej w największych polskich portach znalazły w pierwszych latach członkostwa w Unii Europejskiej wsparcie ze strony SPOT. W Szczecinie zakończono budowę infrastruktury Zachodniopomorskiego Centrum Logistycznego, a kontynuowana jest realizacja infrastruktury portowej dla bazy kontenerowej na Ostrowie Grabowskim. Obie te inwestycje łącznie otrzymają ze SPOT ok. 75 mln zł (najpóźniej do roku 2008). W Gdańsku w trakcie realizacji są trzy projekty poprawiające dostęp drogowy do nabrzeża przemysłowego, Wolnego Obszaru Celnego (w porcie) oraz terminalu promowego Westerplatte (łącznie dofinansowanie 80 mln zł). Z kolei w Gdyni została podjęta inwestycja polegająca na modernizacji wejścia do portu wewnętrznego (22 mln zł). Ponadto ze ZPORR dofinansowano projekt służący poprawie dostępu drogowego do portu w Łebie (12 mln zł). Wsparciem dla rozwoju żegluga były też wymieniane wcześniej inwestycje drogowe w bezpośrednim i dalszym zapleczu portów. Dotyczy to przede wszystkim Trójmiasta. Jedyne ważny projekt morski, który został w pełni ukończony, to budowa infrastruktury centrum logistycznego w Szczecinie.

Mimo zrealizowanych inwestycji infrastruktura portowa oraz dostęp do niej będą finansowane także w latach 2007-2013 w ramach Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko”.

## Transport lotniczy

W pierwszym okresie członkostwa w Unii Europejskiej, polski transport lotniczy praktycznie nie otrzymał istotnego wsparcia ze środków Unii Europejskiej. Jedynym dużym projektem związanym bezpośrednio z lotnictwem jest realizowana obecnie modernizacja fragmentu linii kolejowej nr 8 (z Warszawy Zachodniej do Warszawy Okęcie). Linia ta zapewni sprawną obsługę portu lotniczego w Warszawie Okęcie.

## Rozwiązania multimodalne

Mankamentem projektów transportowych, dotychczas realizowanych i współfinansowanych ze środków unijnych (a także planowanych na okres 2007-2013), jest niski udział inwestycji w rozwiązania intermodalne, wiążące ze sobą poszczególne systemy transportowe. Poza wymienionymi wcześniej projektami poprawiającymi dostępność portów morskich (mającymi w większości charakter intermodalny), do kategorii tej można zaliczyć jedynie inwestycje realizowane w Sławkowie (modernizacja terminalu przeładunkowego i budowa Międzynarodowego Centrum Logistycznego EUROTERMINAL; łącznie ponad 15 mln zł ze SPOT) i w Małaszewiczach (modernizacja kolejowego terminalu kontenerowego). Żadna z inwestycji należących do omawianej kategorii jeszcze nie została w pełni ukończona.

## Transport miejski

Jedynym projektem dotyczącym publicznego transportu miejskiego wspieranym ze środków unijnych w pierwszych latach członkostwa, w ramach SPOT, było dokończenie budowy pierwszej linii warszawskiego metra. Inwestycja ta, wciąż będąca w trakcie realizacji, otrzymała pomoc w wysokości 321 mln zł.

Rozwojowi miejskiego transportu publicznego w aglomeracjach poświęcono działanie 1.6 ZPORR. W jego ramach podjęto realizację 14 projektów w 7 obszarach metropolitalnych. W Warszawie zbudowano odcinek linii tramwajowej (Bemowo-Piaski), zmodernizowano linię tramwajową w Alejach Jerozolimskich oraz podjęto pracę nad zintegrowanym systemem zarządzania ruchem (z preferencją dla transportu publicznego). We Wrocławiu zmodernizowano średnicową linię tramwajową i przystąpiono do budowy węzła multimodalnego na Placu Powstańców Wielkopolskich. Modernizację sieci tramwajowej podjęto w Łodzi (tramwaj regionalny Łódź-Pabianice), a budowę nowej linii w Poznaniu. Pozostałe projekty dotyczyły głównie modernizacji sieci jako całości, integracji systemu komunikacji miejskiej (Kraków) i sprawnego zarządzania ruchem. Projekty związane z transportem miejskim znalazły się także w działaniu 1.1 ZPORR i dotyczyły poprawy funkcjonowania systemów komunikacyjnych mniejszych miast: Zielonej Góry, Białegostoku, Olsztyna, Elbląga i Szczecina, a ponadto przebudowy ciągu tramwajowo-autobusowego w Krakowie.

Tabela 3. Rozwój sieci autostrad w nowych krajach akcesyjnych\*

Kraj	Długość autostrad				Średni przyrost roczny	
	1990	2003	2007	w km na 100 tys. mieszk.	1990-2003	2003-2007
	w km	w km	w km			
Cypr	0	268	268	37	21	0
Czechy	338	518	633	6	14	29
Estonia	41	98	99	7	4	0
Litwa	421	417	417	12	0	0
Polska	257	405	698	2	11	73
Słowacja	192	313	334	6	9	5
Słowenia	228	477	580	30	19	26
Węgry	267	542	647	6	21	26
RAZEM	1744	3038	3676	5	100	160

\* bez Łotwy i Malty, gdzie zestawienia nie wykazują dróg o klasie autostrady

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, GUS i urzędów statystycznych krajów UE-10.

W sumie największą pomoc na rozwój transportu publicznego otrzymały: Warszawa (4 projekty, 435 mln zł), Trójmiasto (2 projekty, 132 mln zł), Kraków (2 projekty, 129 mln zł), Łódź (1 projekt, 109 mln zł), Wrocław (2 projekty, 89 mln zł) i Poznań (4 projekty, 38 mln zł). W niewielkim stopniu został dofinansowany największy system transportu miejskiego w aglomeracji górnośląskiej (1 projekt, 29 mln zł). Z niewielkiej pomocy skorzystały też niektóre ośrodki średniej wielkości.



## Zakres inwestycji transportowych na tle innych krajów regionu

Jak już wspomniano, u progu członkostwa Polska pozostawała względem innych krajów akcesyjnych wyraźnie zapóźniona w rozwoju nowoczesnej infrastruktury transportowej. Najbardziej widoczne było to w infrastrukturze drogowej. Będąc największym obszarem i demograficznie nowym państwem członkowskim, Polska dysponowała zaledwie 405 km autostrad (z czego większość stanowiły nieremontowane, przedwojenne szlaki poniemieckie). Nawet w wartościach bezwzględnych było to mniej niż w Czechach, na Węgrzech, a nawet w tak niewielkich państwach jak Słowenia i Litwa (tabela 3). Jeszcze słabiej prezentowały się wskaźniki odnoszące długość nowoczesnej infrastruktury drogowej do liczby ludności. Były one wielokrotnie niższe niż u sąsiadów.

Spośród 10 „nowych” krajów członkowskich, niektóre podjęły stosunkowo duży wysiłek inwestycyjny jeszcze przed akcesją. I tak, w latach 1990–2003 na Węgrzech, w Słowenii i na Cyprze średni roczny przyrost długości autostrad oscylował w granicach 20 km. W Polsce analogiczny wskaźnik wynosił tylko 11 km. Z kolei kraje bałtyckie prawie wcale nie budowały nowych tras, nadal wykorzystując infrastrukturę odziedziczoną po ZSRR, gdziekolwiek wcale nienajgorszą (Litwa). Dla Polski, Czech, Węgier i Słowenii akcesja (i dostęp do środków Unii Europejskiej) oznaczała zauważalne przyspieszenie tempa budowy autostrad. Najbardziej przełomowa zmiana dokonała się właśnie w Polsce, gdzie średnioroczny przyrost długości wzrósł aż do 73 km i w Czechach (wzrost z 14 km w latach 1990–2003 do 29 w okresie 2003–2007). Przyrostu nie odnotowano w krajach bałtyckich i na Cyprze, na Słowacji zaś tempo budowy zmalało.

Pomimo spektakularnego przyspieszenia, Polska pozostała krajem o najniższym w regionie nasyceniu autostradami względem liczby ludności. Wskaźnik ten jest trzykrotnie niższy niż w Czechach i na Węgrzech i aż 15-krotnie niższy niż w Słowenii. Należy też pamiętać, że w odróżnieniu od sytuacji w wymienionych krajach, polskie autostrady nie tworzą spójnej sieci.

Jest też charakterystyczne, że w krajach sąsiednich wzrost wydatków na infrastrukturę nastąpił od razu w 2004 r., a nie dopiero w 2007, jak to miało miejsce w Polsce. W Czechach środki na budowę autostrad zwiększyły się z poziomu 8 mld KCS w 2003 do 17,5 w 2004 i 26,4 w 2005 r.<sup>144</sup> Dowodzi to pośrednio, że w chwili akcesji kraje te były lepiej przygotowane do absorpcji środków unijnych. Przygotowanie to wynikało po części z uruchomienia wcześniej poważnych działań inwestycyjnych (środki unijne przyspieszyły realizację konkretnych zadań), podczas gdy w Polsce realizację większości dużych projektów rozpoczynano (włącznie z przygotowaniem instytucjonalnym) dopiero w okresie członkostwa.

Ze względu na ogromny poziom zaniedbań i niski poziom inwestycji w okresie przedakcesyjnym, Polska wciąż jest zapóźniona pod względem wyposażenia w infrastrukturę transportu, nawet na tle pozostałych państw, które przystąpiły do Unii w 2004 r.

<sup>144</sup> *Roads and Motorways in the Czech Republic*, Road and Motorway Directorate of the Czech Republic, Praha 2007 [www.rsd.cz]. Oznacza to wzrost wydatków z ok. 300 mln euro w roku 2003, do 700 mln euro w roku 2004 oraz ponad 1 mld euro w roku 2005 (według kursu wymiany EUR/KCS z kwietnia 2008 r.).

## Ocena efektów ekonomicznych, społecznych i przestrzennych inwestycji z okresu 2004-2008

Oceny efektów inwestycji transportowych w pierwszych latach członkostwa można dokonać, biorąc pod uwagę popyt na przewozy i infrastrukturę, cele polityki regionalnej, efektywność oraz poprawność alokacji środków.

Z perspektywy popytu, większość inwestycji pierwszego okresu członkostwa należy uznać za celowe. Trzeba jednak zaznaczyć, że zapotrzebowanie na inwestycje realizowane w miastach oraz na modernizację wybranych dróg wojewódzkich jest trudne w ocenie. Koncentracja największych projektów na trasach A-2 i A-4, jako szlakach o najwyższym obecnym i prognozowanym natężeniu ruchu, przyczyniło się do znacznego postępu w budowie obu autostrad. Niewystarczające może się natomiast wydawać zaangażowanie środków na kierunku, zajmującym pod względem obciążenia ruchem trzecie miejsce, czyli obecnej drodze krajowej nr 8 (Litwa-Warszawa-Wrocław-Czechy). Brak jest także wsparcia dla rozwiązań transportowych w strefach zewnętrznych obszarów metropolitalnych, gdzie przyrost popytu na przewozy wiąże się z suburbanizacją. W warunkach dynamicznego rozwoju i decentralizacji komunikacji lotniczej, w pierwszych latach członkostwa zabrakło także pomocy dla regionalnych portów lotniczych (jest ona jednak przewidziana w okresie 2007–2013).

Bardziej krytycznie do projektów finansowanych ze środków unijnych można się odnieść, biorąc pod uwagę główne cele polityki regionalnej. W kontekście rozwoju infrastruktury transportu cele te można sformułować w następujący sposób:

- konkurencyjność (uzyskiwanie przez obszary metropolitalne wyższej pozycji konkurencyjnej w strukturze regionalnej Unii Europejskiej),
- pomocniczość (wspieranie rozwoju słabszych regionów),
- kompletność funkcjonalna (zapewnienie integralności terytorialnej i spójności przestrzennej powiązań społeczno-gospodarczych całego kraju<sup>145</sup>).

O ile cel drugi i trzeci pozostaje silnie skorelowany z uwarunkowaniami popytowymi, to cel pierwszy może się od nich znacząco różnić (regiony zapóźnione gospodarczo generują mniejszy popyt). W skali krajowej zadania wynikające z pomocniczości dotyczą przede wszystkim wschodniej Polski. Na terenie tym głównym ośrodkiem generującym rozwój gospodarczy pozostaje obszar metropolitalny Warszawy. Duże ośrodki miejskie tego obszaru (Białystok, Lublin, Rzeszów i Olsztyn) dopiero przybierają charakter metropolitalny i zdecydowanie wymagają włączenia w system nowoczesnych powiązań infrastrukturalnych. Impuls rozwojowy, wywołany polityką regionalną, powinien stworzyć warunki infrastrukturalne zachęcające prywatnych inwestorów do rozwijania działalności gospodarczej na tym obszarze<sup>146</sup>. Analogicznego wsparcia wymagają Pomorze Środkowe oraz region kielecko-radomski.

<sup>145</sup> T. Komornicki, P. Śleszyński, G. Węclawowicz, *O potrzebie nowej wizji rozwoju infrastruktury transportowej Polski*, „Przegląd Komunikacyjny” nr 6, SiITKRP 2006, str. 13-20.

<sup>146</sup> *Ibidem*.

W tym kontekście tylko nieliczne inwestycje z Funduszu Spójności były lub są realizowane w województwach wschodnich i północnych (poza pomorskim). Dotyczy to w szczególności projektów kolejowych, które praktycznie wcale nie były podejmowane na tych terenach. Ponadto niewiele miejskich inwestycji transportowych uzyskało wsparcie unijne w takich ośrodkach, jak Białystok, Lublin, Olsztyn i Kielce, a żadne w Radomiu, Słupsku i Koszalinie.

Z punktu widzenia dostępności przestrzennej miast i regionów (efektywność inwestycji), najwyżej trzeba ocenić powstałe i będące w trakcie realizacji inwestycje drogowe w ciągach korytarzy A-1 (Sońnica-Gorzyczki), A-2 (Konin-Stryków) i A-4 (Krzyżowa-Zgorzelec) oraz fragmenty dróg ekspresowych S-1 (Bielsko-Biała-Cieszyn), S-7 (Białobrzegi-Jedlińsk) i S-8 (Radzymin-Wyszków). Istotne znaczenie miały inwestycje na drogach krajowych, zmierzające do eliminowania tzw. wąskich gardeł systemu transportowego (np. most na Warcie w Koninie, dojazdy do mostu w Płocku, trasa Kwiatkowskiego w Gdyni). Jako najmniej efektywne należy ocenić przedsięwzięcia kolejowe. Prawie wszystkie stanowiły jedynie etap ogromnych i bardzo kapitałochłonnych inwestycji, których rezultaty będzie można ocenić po zakończeniu następnego okresu finansowania. W przeciwieństwie do inwestycji drogowych realizacja małych fragmentów nie wpływa znacząco na poprawę funkcjonowania całej sieci kolejowej. Podobne zastrzeżenia można mieć do inwestycji związanych z transportem miejskim. Poza kilkoma wyjątkami, są to działania modernizacyjne obejmujące niewielki fragment systemów trakcji szynowej. Jeżeli jako cel długofalowy przyjmujemy wzmocnienie konkurencyjności transportu publicznego w obszarach metropolitalnych (względem przejazdów samochodami osobowymi), to jest on osiągalny tylko po przekroczeniu określonego poziomu brzegowego wyrażającego się istnieniem rozbudowanej i wewnętrznie zintegrowanej sieci o charakterze multimodalnym. Stworzenie takiej sieci wymaga realizacji wielu projektów, stąd trudność w ocenie efektywności pierwszych spośród nich. Wydaje się jednak wskazane, aby w przyszłości projekty dotyczące transportu w największych ośrodkach były większe i bardziej kompleksowe.

Oceniając poprawność alokacji środków unijnych w dziedzinie transportu w pierwszych latach członkostwa, należy zwrócić uwagę na ich nadmierne rozdrobnienie. Było ono jednak obiektywnie uwarunkowane założeniami poszczególnych programów, a także niskim poziomem wcześniejszego przygotowania inwestycji. W rezultacie tylko niektóre fragmenty sieci miały szansę na realizację w krótkim pierwszym okresie finansowym. Za błędy należy też uznać kilka przypadków dublowania inwestycji drogowych (modernizowanie dróg nr 4 i 7 na odcinkach, gdzie do 2013 r. ma powstać odpowiednio autostrada lub droga ekspresowa), oraz podjęcie inwestycji modernizacyjnych na kolei bez wcześniejszego skonstruowania docelowej wizji układu linii wielkich prędkości. Błędem wydaje się także zbyt małe zaangażowanie funduszy unijnych w projekty o charakterze intermodalnym.

Reasumując, trzeba jednak stwierdzić, że projekty współfinansowane z FS, SPOT i ZPORR przyczyniły się do zmniejszenia roli infrastruktury transportowej jako bariery rozwojowej kraju. W konsekwencji znacznie poprawiła się dostępność przestrzenna w Polsce południowej i zachodniej, a także wzmocnieniu uległ układ komunikacyjny wewnątrz największych miast.

Oceniając cztery lata członkostwa Polski w Unii Europejskiej z punktu widzenia wpływu na rozwój infrastruktury transportowej, należy uznać, że był on pozytywny i wyrażał się przede wszystkim w:

- znaczących zmianach w przestrzennym układzie popytu na przewozy, związanych z silniejszym powiązaniem większości regionów kraju z gospodarką europejską,

- wprowadzeniu prawodawstwa unijnego, które, pomimo generowania konfliktów (głównie na linii transport-ochrona środowiska), stało się podstawą do odblokowania procesów inwestycyjnych,
- realizacji kilku dużych inwestycji drogowych w ciągach docelowych autostrad i dróg ekspresowych, co poprawiło dostępność przestrzenną niektórych miast i regionów,
- realizacji znaczących inwestycji transportowych wewnątrz niektórych obszarów metropolitalnych i miast średniej wielkości,
- poprawie dostępności do portów morskich,
- przygotowaniu beneficjentów do absorpcji znacznie większych środków w okresie finansowym 2007-2013.

## Bibliografia

Bielska A., Byrt A., Kępa J., Wójcik K., *Ogólna sytuacja gospodarcza, [w:] Trzy lata członkostwa Polski w unii Europejskiej. Bilans korzyści i kosztów społeczno-gospodarczych związanych z członkostwem w Unii Europejskiej – Polska na tle regionu*, Biblioteka Europejska 42, UKIE, Warszawa 2007 ◆ ESPON 1.2.1. *Final Report*, 2004 [www.espon.eu] ◆ *Forecasting car ownership*, Road Research, Raport OECD, Paryż 1982 ◆ Komornicki T., *Przestrzenne zróżnicowanie międzynarodowych powiązań społeczno-gospodarczych w Polsce*, „Prace Geograficzne” nr 190, IGI PZ PAN, Warszawa 2003, s. 255 ◆ Komornicki T., *Rola infrastruktury transportowej w rozwoju kraju – wyzwania wobec kohezji przestrzennej*, [w:] *Rola polskiej przestrzeni w integrującej się Europie* (red.) T. Markowski, A. Stasiak, Biuletyn KPZK z. 233, KPZK PAN, Warszawa 2007, ss. 63-86 ◆ Komornicki T., *Analiza strategiczna i ocena indywidualnych projektów kluczowych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w sektorze transportu, ekspertyza wykonana dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego*, 2008 ◆ Komornicki T., Śleszyński P., Węclawowicz G., *O potrzebie nowej wizji rozwoju infrastruktury transportowej Polski*, „Przegląd Komunikacyjny” nr 6, SliTKRP 2006, ss. 13-20 ◆ Majewski J., *Współczesna sieć połączeń kolejowych w przestrzeni Polski*, Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG, 8, Warszawa-Rzeszów 2002 ◆ Menes E., *Społeczno-ekonomiczne aspekty rozwoju motoryzacji indywidualnej w Polsce*, „Przegląd Komunikacyjny” nr 1, Warszawa 2001, s. 1-6 ◆ *Roads and Motorways In the Czech Republic*, Road and Motorway Directorate of the Czech Republic, Praha 2007 ◆ *Ruch Drogowy 2000*, Transprojekt-Warszawa, Warszawa 2001 ◆ *Ruch drogowy 2005*, Transprojekt-Warszawa, Warszawa 2006 ◆ Taylor Z., *Zmiany w polskiej polityce transportowej ostatnich lat*, [w:] *Wybrane zagadnienia geografii transportu*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2002 ◆ Węclawowicz G., Bański J., Degórski M., Komornicki T., Korcelli P., Śleszyński P., *Przestrzenne zagospodarowanie Polski na początku XXI wieku*, IGI PZ PAN, Warszawa 2006

# Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

*Adam Dudzic, Andrzej Graś*

Termin „Obszar Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości” ma charakter zbiorczy i obejmuje współpracę Policji i sądów w sprawach karnych (umieszczoną w III filarze UE), oraz kwestie wizowe, azylowe, graniczne i migracyjna także współpracę sądów w sprawach cywilnych (regulowane w I filarze UE). Obszar ten podlega obecnie szybkiemu rozwojowi.

Czwarty rok członkostwa Polski w UE niewątpliwie stał pod znakiem włączania naszego kraju do systemu Schengen. Ściśle rzecz biorąc, Polska uczestniczy w systemie Schengen już od dnia przystąpienia do Unii. Jednak nie stosowano wobec naszego kraju przepisów Schengen i o opartych na nich późniejszych przepisów UE<sup>147</sup>; nie stosowano mianowicie przepisów dotyczących zniesienia kontroli na granicy wewnętrznej, ani nie podejmowano działań z tym związanych. Z punktu widzenia obywatela czy przedsiębiorcy są to zdecydowanie najważniejsze przepisy. Stąd też pełne włączenie Polski do systemu Schengen, które nastąpiło w czwartym roku członkostwa, należy uznać za wydarzenie historyczne. Dokonało się ono w dwóch etapach: – 21 grudnia 2007 r. w odniesieniu do granicy lądowej i morskiej, zaś 30 marca – w odniesieniu do granicy powietrznej.

Poniżej omówiono korzyści i koszty związane z kwestiami granicznymi oraz z programami i funduszami unijnymi, typowymi dla Obszaru Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości i z udziałem w Perspektywie Finansowej 2007–2013. Zbadano także konsekwencje prezydencji Polski w grupie G6, współpracy Polski z agencją FRONTEX z siedzibą w Warszawie oraz skutki udziału Polski w unijnych procesach decyzyjnych w Obszarze Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. Omówiono też wdrażane standardy bezpieczeństwa, przygotowania do wdrożenia Konwencji z Prüm oraz problematykę Europejskiego Nakazu Aresztowania i jego konstytucyjno–prawne odniesienia w Polsce.

## Wejście Polski do systemu Schengen i kwestia kontroli granicznych

Osiągnięcie przez Polskę członkostwa w UE zamknęło pierwszy, zasadniczy etap działań związanych z wprowadzeniem unijnych regulacji w zakresie ochrony i kontroli granic. Jednak dopiero w drugim etapie – tj. do 30

<sup>147</sup> Traktat Amsterdamski włączył system Schengen do prawa UE. Obecnie więc prawo Schengen nie jest rozwijane jako samodzielny system, a wyłącznie poprzez nowe akty prawa UE.

marca 2008 r. – dokonano wielu potrzebnych zmian prawnych, organizacyjnych, kadrowych i techniczno–logistycznych. W ich wyniku Polska wypełniła kryteria, którym powinno odpowiadać państwo członkowskie UE i uczestnik systemu Schengen. Służby zostały przygotowane do ochrony polskiego odcinka zewnętrznych granic Unii. Tak więc kontynuowano ostatnie przygotowania do rozpoczęcia stosowania Układu Schengen II oraz prawa wtórnego Schengen w pełnym zakresie<sup>148</sup>.

Działania dotyczące granicy obejmowały zmiany zarówno w organizacji ochrony granicy wewnętrznej i kontroli wewnątrz kraju, jak i wzmocnienie granicy zewnętrznej. Prace prowadzone były według 6 głównych celów, koniecznych do wypełnienia standardów Schengen:

## 1. Ochrona przed nielegalną migracją i inną przestępczością graniczną

Cel ten realizowano poprzez cztery główne zadania: uzupełnienie infrastruktury granicznej o nowe jednostki na granicy zewnętrznej, osiągnięcie integracji służb ochrony granicy i kontroli ruchu granicznego, wdrożenie nowych instrumentów prawnych oraz uzupełnienie zatrudnienia w Straży Granicznej (SG).

Zakończono budowę 19 nowych strażnic na polskiej granicy wschodniej<sup>149</sup>. Stworzono także zintegrowane graniczne placówki kontrolne; poza kontrolą ruchu na przejściach granicznych wykonują one zadania w zakresie ochrony „zielonej granicy”. Wdrożono nowe, typowe dla Policji instrumenty prawne (ok. kontrola niejawną, rejestracja obrazu czy rozmów, niejawne nabycie, zbycie lub przejęcie przedmiotów pochodzących z przestępstwa). Obecnie Straż Graniczna, realizując nowe uprawnienia, może korzystać z sił i środków będących w dyspozycji policji.

Przeprowadzono proces uzawodowienia Straży Granicznej oraz uzupełnienia jej stanu etatowego, który trwał do 2006 r. – liczba funkcjonariuszy zawodowych wzrastała rocznie o 1325 (był to wymóg z okresu negocjacji akcesyjnych). 80% nowych funkcjonariuszy zostało skierowanych na granicę zewnętrzną. Jednocześnie stopniowo zmniejszano liczbę funkcjonariuszy pochodzących z poboru. Przeprowadzenie tych zmian oznaczało spory wysiłek organizacyjno-administracyjny, jednak korzystny efekt odpowiada założonym celom.

## 2. Swobodny przepływ osób i towarów przez granicę wewnętrzną oraz stosowanie procedur kontroli zgodnych z przepisami UE na granicy zewnętrznej

W celu realizacji tego zamierzenia w czwartym roku członkostwa Polski w UE wdrażano zalecenia Rady UE dotyczące kontroli ruchu granicznego, uzupełniano obsadę etatową w jednostkach SG, prowadzono szkolenia oraz uzupełniano wyposażenie.

<sup>148</sup> Zakres niezbędnych przedsięwzięć integracyjnych określono m.in. w przyjętej przez rząd *Strategii Zintegrowanego Zarządzania Granicą* oraz *Planie Działania Schengen* (zob. [www2.mswia.gov.pl/download.php?z=1&id=60](http://www2.mswia.gov.pl/download.php?z=1&id=60)). Natomiast podstawowe założenia, cele i sposoby realizacji procesu dostosowawczego zostały wskazane w *Koncepcji systemu ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego dostosowanego do standardów Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. i Porozumienia Wykonawczego z dnia 19 czerwca 1990 r. o realizacji układu dotyczącego stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach* (dokument niepublikowany).

<sup>149</sup> Średnia długość odcinka ochranianego przez jedną strażnicę uległa dzięki temu skróceniu do ok. 22 km.

Nie tylko granicę lądową, lecz także porty morskie i lotnicze dostosowano do wymogów UE. M. r. Dokonano rozdzielenia ruchu pasażerów według standardów Schengen<sup>150</sup> i uzupełniono specjalistyczny sprzęt ok. do kontroli dokumentów, przestrzeni zamkniętych samochodów ciężarowych, wykrywania materiałów wybuchowych, narkotyków<sup>151</sup>. Program szkolenia funkcjonariuszy uwzględnił zagadnienia związane z procedurami kontrolnymi zgodnymi ze standardami UE. Straż Graniczna i Służba Celną współdziałają poprzez wymianę informacji, organizowanie działań, szkolenia oraz współpracę przy budowie i użytkowaniu systemów bezpieczeństwa na przejściach granicznych.

### 3. Zmiany organizacyjne służące realizacji zadań państwa na granicy

Jak wspomniano, połączono pionów SG: kontroli ruchu granicznego i ochrony granicy. Taka sama operacja dotyczyła pionów: operacyjnego i dochodzeniowo–śledczego. Zmiana ta służyła budowie zintegrowanego systemu zarządzania granicą i stworzeniu uniwersalnej służby granicznej. W celu realizacji zadań SG w głębi kraju powołano nową jednostkę organizacyjną: Nadwiślański Oddział Straży Granicznej. Wprowadzono także system zarządzania kadrami, złożony z elementów: naboru, szkolenia i doskonalenia zawodowego, opiniowania i programowania drogi zawodowej oraz typowania rezerwy kadrowej. Model szkolenia zawodowego funkcjonariuszy uwzględnia obecnie przygotowanie do realizacji dwu zadań: ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego.

Biorąc pod uwagę doświadczenia państw członkowskich UE, Polska zachowała również część infrastruktury organizacyjnej i technicznej, której utrzymanie na granicy wewnętrznej nadal jest niezbędne. Pozwala to na czasowe przywracanie kontroli granicznej w razie konieczności. Nie przemieściliśmy też sił i środków z granicy zachodniej, południowej i litewskiej na granicę zewnętrzną UE. Do czasu wejścia Polski do Grupy Schengen nastąpiło bowiem „naturalne” zmniejszenie wykorzystywanych wcześniej sił i środków i pozostawienie ok. 70% stanu funkcjonariuszy. W ten sposób dokonano stopniowego dostosowania granicy wewnętrznej do zmienionego charakteru zadań oraz stworzono elastyczny i mobilny system zarządzania.

### 4. Nowe standardy infrastruktury technicznej

Do 2010 r. trwać będzie – prowadzony od 2004 r. – zakup nowych jednostek latających i pływających, by każdy z oddziałów SG na granicy zewnętrznej UE dysponował kilkoma takimi jednostkami. Z każdym rokiem do służby są wprowadzane nowe pojazdy obserwacyjne oraz przenośne kamery termowizyjne. Uzupełniono sieć pomieszczeń dla osób zatrzymanych o nowe ośrodki strzeżone i areszty, w których przebywają osoby oczekujące na wydalenie z naszego kraju. Ponadto do 2013 r. przewidywane są prace modernizacyjne w 53 strażnicach na granicy zewnętrznej. Dokonano też technicznego wzmocnienia ochrony wybranych odcinków zewnętrznej granicy UE o nowe środki i urządzenia. Wreszcie, w 2007 r. zakończono budowę nowego radiolokacyjnego systemu ochrony wybrzeża, który zapewnia kontrolę morza terytorialnego i morskich wód wewnętrznych. Jest on wykorzystywany również przez służby ratownicze, wojskowe oraz administrację morską.

<sup>150</sup> Najważniejszy element dostosowań na granicy lotniczej polega właśnie na oddzieleniu dwóch strumieni podróżnych: pasażerów podróżujących wewnątrz strefy Schengen (których nie wolno poddawać kontroli granicznej) od pasażerów przekraczających granicę Schengen (których trzeba poddać kontroli granicznej).

<sup>151</sup> Szerzej na temat adaptacji lotnisk do wymogów Schengen na przykładzie portu lotniczego Ławica w Poznaniu zob. A. Graś, *Dostosowanie Hesi do wymogów Schengen: wnioski dla Wielkopolski*, [w:] P. Kalka (red.), *Dostosowania do wymogów Unii Europejskiej. Przykład Polski*, Poznań 2007, ss. 217–235.

## 5. Nowe standardy baz danych i infrastruktury teleinformatycznej

Wszystkie graniczne jednostki SG mają dostęp do Zintegrowanego Systemu Ewidencji w Centralnym Ośrodku Informatycznym, a za jego pośrednictwem również do baz danych Policji i innych właściwych organów administracji. Mobilne stanowiska kontrolne i patrole mają dostęp do systemu za pośrednictwem łączy radiowych lub telefonii komórkowych. Utworzono sieć stacji UKF. Zbudowano także zapasowy system łączności radiowej w standardzie GSM (GPRS) oraz zabezpieczono awaryjne zasilanie systemów teleinformatycznych.

## 6. Zmiany prawodawstwa

Zmiany ustawy o Straży Granicznej, ustawy o ochronie granicy państwowej i niektórych innych ustaw dotyczyły ok. wprowadzenia nowej struktury organizacyjnej SG, możliwości użycia kontyngentów SG poza granicami państwa jako elementu Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE, stosowania Układu Schengen w zakresie kontroli osób na granicach wewnętrznych, prowadzenia kontroli bezpieczeństwa na przejściach granicznych i w środkach transportu w komunikacji międzynarodowej, zniesienia ograniczeń terytorialnych w wykonywaniu uprawnień przez funkcjonariuszy SG oraz wprowadzenia instytucji prawnych służących zwalczaniu korupcji<sup>152</sup>.

W dniu 24 sierpnia 2007 r. Sejm przyjął ustawę o udziale RP w Systemie Informacyjnym Schengen (SIS) i Systemie Informacji Wizowej (VIS). Ustawa określa zasady i tryb udziału RP w tych systemach, w tym obowiązki organów dokonujących wpisów oraz organów uprawnionych do dostępu do danych poprzez Krajowy System Informatyczny<sup>153</sup>.

Zmiany dokonane w związku z pełnym udziałem w systemie Schengen oznaczają dla Polski oczywiste korzyści. Zagwarantowano polskim obywatelom możliwość przemieszczania się do innych państw członkowskich UE w dowolnym miejscu i czasie bez kontroli granicznych. Kwestia ta ma znaczenie psychologiczne, ale także swój wymiar ekonomiczny. Na przykład, pierwsze sygnały z początku 2008 r. mówią o zwiększeniu obrotów w sklepach nad granicą. Brak konieczności zatrzymywania się na granicy ułatwia także dostawy towaru w systemie *just in time*.

Jednocześnie poniesione koszty na ochronę granicy zewnętrznej – pokryte zresztą w większości z funduszy unijnych – korzystnie wpłynęły na podniesienie poziomu bezpieczeństwa państwa i poprawę skuteczności w zwalczaniu przestępczości. Ostatnie wydarzenia, jak strajk celników i zakorkowane granice wschodnie, budzą wątpliwości, czy nie skoncentrowano się za bardzo na unowocześnianiu ochrony granicy i usprawnieniu ruchu osobowego, zapominając o zapewnieniu możliwości szybkiego przepływu towarów przez granicę. Wbrew pozorom, wydarzenia te nie wiążą się jednak z zobowiązaniami członkowskimi. Są raczej skutkiem czynników subiektywnych (wieloletnie zaniedbania modernizacyjne) i obiektywnych (tranzytowe położenie Polski i efekty globalizacji).

<sup>152</sup> Tekst jednolity wymienionej Ustawy o Straży Granicznej został ogłoszony w Dz.U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997.

<sup>153</sup> Krajowy System Informatyczny szeroko omawia P. Wawrzyk, *Współpraca policyjna a System Informacyjny Schengen II*, Warszawa 2008, ss. 99-110.



## Fundusz Schengen i Fundusz Norweski

Jednym z pozytywnych skutków rozpoczęcia przygotowań do przystąpienia Polski do strefy Schengen była możliwość skorzystania z tzw. Instrumentu Finansowego Schengen<sup>154</sup>. Przygotowanie Polski (jak również innych krajów członkowskich) do udziału w systemie Schengen było kosztownym procesem. Unia Europejska, wyprzedzając konieczność dokonania poważnych inwestycji, w szczególności na granicach zewnętrznych, utworzyła ów nowy instrument pomocy<sup>155</sup>. Beneficjentami Funduszu były (i są) niektóre „nowe” państwa członkowskie UE: Estonia, Łotwa, Litwa, Węgry, Polska, Słowenia i Słowacja, a od 2007 r. także Bułgaria i Rumunia. Unia Europejska przeznaczyła dla Polski łącznie ok. 311,07 mln euro<sup>156</sup>. W Polsce środki Funduszu Schengen przeznaczono na:

- a) inwestycje z zakresu rozbudowy infrastruktury teleinformatycznej, w szczególności dostosowania systemów informatycznych do sprawnej współpracy z SIS (utworzenie centralnego węzła SIS II i infrastruktura komputerowa, biuro Sirene, bezpieczne uwierzytelnianie, szkolenia),
- b) zakupu wyposażenia służb granicznych niezbędnych do prawidłowego zabezpieczenia zewnętrznej granicy UE (w tym dla mobilnych grup służby celnej),
- c) budowy lub rozbudowy drogowych i kolejowych przejść granicznych z Rosją, Białorusią i Ukrainą, oraz lotnicznych przejść granicznych celem dostosowania ich do wymogów *acquis* Schengen,
- d) rozbudowy bazy pobytowej dla uchodźców.

Oczywiście największym wyzwaniem finansowym i organizacyjnym w okresie przygotowań do wejścia do strefy Schengen była budowa Systemu Informacyjnego Schengen. Na cel ten w ramach projektów informatycznych przeznaczono aż 45% środków (133,498 mln euro) z Funduszu Schengen. Z kolei na projekty nie informatyczne wydano 166,484 mln euro, czyli 55% ogółu środków<sup>157</sup>.

Omówiony wyżej Fundusz Schengen to jednak nie jedyne środki, które pomogły Polsce w dostosowaniu się do systemu prawnego Schengen. Istotnym źródłem wsparcia finansowego był tzw. Norweski Mechanizm Finansowy, utworzony przez Królestwo Norwegii na podstawie umowy ze Wspólnotą Europejską na lata 2004–2009. Wcześniej jeszcze powołano Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Te dwa fundusze umożliwiają więc Polsce oraz innym nowym krajom członkowskim Unii Europejskiej korzystanie z dodatkowych, obok funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej.

Podstawą do wdrażania ww. mechanizmów są dwie umowy podpisane przez Rząd RP z państwami–darczyńcami (tj. Norwegią, Islandią i Liechtensteinem)<sup>158</sup>. Przyznana Polsce pomoc w wysokości 277,84 mln euro będzie wykorzystywana do 2009 r.

<sup>154</sup> Zwanego potocznie Funduszem Schengen.

<sup>155</sup> Zgodnie z art. 35 Aktu Akcesyjnego nastąpiło to w celu finansowania na nowych zewnętrznych granicach UE działań wprowadzających w życie dorobek Schengen oraz umożliwiających dokonywanie tam odpowiednich kontroli.

<sup>156</sup> Dla przykładu można podać kwoty z Funduszu Schengen (w mln euro) rozdysponowane przez inne kraje naszego regionu: Estonia 77,01; Łotwa 79,7; Litwa 151,6; Węgry 165,7; Słowenia 119,8; Słowacja 53,58.

<sup>157</sup> Na podstawie danych ze strony internetowej Władzy Wdrażającej Programy Europejskie: [www.wwpe.pl](http://www.wwpe.pl).

<sup>158</sup> Memoranda o Porozumieniu (ang. *Memorandum of Understanding*) w sprawie wdrażania Norweskiego Mechanizmu Finansowego oraz wdrażania Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

Norweski Mechanizm Finansowy służy w Polsce do wdrażania prawa Schengen i wzmacniania sądownictwa. Na ten cel przyznano kwotę 113,46 mln euro. Realizowane projekty dotyczą następujących dziedzin: wzmacniania granic zewnętrznych i przejść granicznych (w tym ok. budowa, rozbudowa, modernizacja oraz wyposażanie przejść granicznych), budowy infrastruktury teleinformatycznej SIS, VIS i VISION, jak również dla jednostek wymiaru sprawiedliwości i administracji celnej, budowy infrastruktury i kompetencji służb państwa dla celów wizowo-migracyjnych i azylowych, szkoleń dotyczących prawa Schengen i prewencji dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz służb podległych MSWiA, zwalczania międzynarodowej przestępczości zorganizowanej (terroryzm, handel ludźmi, przemyt, pranie pieniędzy, defraudacja i korupcja), umacniania współpracy Policji i Straży Granicznej, wreszcie prac badawczych i współpracy z instytucjami akademickimi.

Oczywiście realizowane projekty są zgodne z założeniami zapisanymi w dokumentach o charakterze strategicznym<sup>159</sup>, muszą mieć bezpośredni wpływ na zabezpieczenie granicy zewnętrznej Unii Europejskiej, ich realizacja musi następować na tejsze granicy lub w jej sąsiedztwie i mieć ścisły związek z jej ochroną. Projekty mogą być kontynuacją wcześniejszych działań finansowanych z innych środków pomocowych UE.

Wnioskodawcami ubiegającymi się o dofinansowanie projektów są wszystkie instytucje sektora publicznego i prywatnego oraz polskie organizacje pozarządowe, działające w interesie publicznym<sup>160</sup>.

W związku z wysokimi kosztami dostosowawczymi należy podkreślić, że korzystanie z obu funduszy było doskonałym przykładem na umiejętne zewnętrzne zabezpieczenie finansowe planowanych i realizowanych inwestycji w Obszarze Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości w Polsce. Korzyści w postaci zniesienia kontroli na granicy wewnętrznej nie byłyby możliwe bez umiejętnego wykorzystania możliwości finansowania przez UE działań służących budowie tego obszaru w Polsce.

## Możliwość uczestnictwa w Perspektywie Finansowej 2007-2013 w Obszarze Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. Programy i fundusze

Czwarty rok członkostwa Polski w UE był także istotny ze względu na nowe możliwości dla obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, wynikające z udziału Polski w Perspektywie Finansowej 2007–2013. Polska uczestniczy w jej programach z partnerami z innych krajów jako jednostka wiodąca oraz jako współprojektodawca.

W omawianym obszarze najważniejsze programy w ramach Perspektywy Finansowej 2007–2013 dotyczą wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych<sup>161</sup> oraz zapobiegania przestępczości i walki z nią<sup>162</sup>. Istotne znaczenie mają

<sup>159</sup> M.in. Plan Działania w zakresie wdrażania dorobku Schengen w Polsce, Strategia Zintegrowanego Zarządzania Granicą.

<sup>160</sup> Szerzej [www.mg.gov.pl](http://www.mg.gov.pl) oraz [www.mswia.gov.pl](http://www.mswia.gov.pl).

<sup>161</sup> Na przykład w 2007 r. dofinansowanie otrzymał projekt Krajowego Rejestru Karnego, dotyczący wymiany informacji z rejestrów karnych.

<sup>162</sup> Przykładowo można wskazać, że w 2007 r. dofinansowanie uzyskał projekt Ministerstwa Sprawiedliwości, dotyczący rozwoju sieci pomocy ofiarom przestępstw. Ostatnio – w lutym 2008 r. – Instytut Wymiaru Sprawiedliwości otrzymał w ramach partnerstwa ramowego grant dla projektu dot. tłumaczenia i testowania wzorca do pomiaru poziomu wiktyimizacji, tzw. *Victimisation survey module*.

także programy dotyczące wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych oraz praw fundamentalnych i obywatelstwa. Ponadto w ramach Perspektywy Finansowej 2007–2013 resort sprawiedliwości uzyskał możliwość finansowania działań przyczyniających się do podniesienia jakości świadczonych usług i do poprawy efektywności funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Ww. cele są realizowane w szczególności poprzez zwiększanie zdolności sądów do wypełniania misji publicznej oraz tworzenie sprawnej i przyjaznej obywatelowi administracji wymiaru sprawiedliwości poprzez ok. ułatwienie dostępu do sądu i informacji o prawie.

Trzeba też wspomnieć o innych korzyściach: resort sprawiedliwości ze środków funduszy strukturalnych od 2008 r. realizuje działania mające na celu integrację społeczną oraz aktywizację zawodową nieletnich przebywających w zakładach poprawczych i schroniskach oraz osób odbywających karę pozbawienia wolności.

W związku z Perspektywą Finansową 2007–2013 należy wskazać także na korzyści wynikające z możliwości stworzonych przez dwa nowe fundusze UE.

Po pierwsze, chodzi o Fundusz Granic Zewnętrznych, powołany 23 maja 2007 r.<sup>163</sup> Fundusz ma służyć realizacji zadań związanych z kontrolą granic zewnętrznych, a także jednolitemu stosowaniu przez służby graniczne przepisów prawa wspólnotowego, w szczególności kodeksu granicznego Schengen<sup>164</sup>. Łączna alokacja (czyli przydział) dostępna dla Polski w ramach Funduszu Granic Zewnętrznych w okresie 2007–2013 to ok. 78 mln euro.

Po drugie, w najbliższym czasie zostanie ustanowiony Fundusz Powrotu Imigrantów, ze środkami na lata 2008–2013. Jednak dokonanie pierwszych, wiarygodnych ocen korzyści z udziału Polski w tych dwu funduszach będzie możliwe najwcześniej w piątym roku naszego członkostwa w UE.

Niewątpliwie jednak korzyści, jakie stwarza Perspektywa Finansowa 2007–2013, są w Obszarze Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości bezsprzeczne. Dokonanie reform funkcjonowania instytucji tego obszaru w Polsce nie byłoby możliwe bez wsparcia finansowego ze strony UE. Perspektywa skorzystania z unijnego współfinansowania w sprawach wewnętrznych, jak i funkcjonowania polskiego wymiaru sprawiedliwości – podobnie jak w wypadku różnych sektorów gospodarki – oznacza bodziec dla poprawy pracy i unowocześnienia podejmowanych działań.

## Polska prezydencja w grupie G6

Czwarty rok członkostwa Polski w UE stał też pod znakiem przewodnictwa Polski w grupie G6. Chodzi o stosunkowo nową formę współpracy dużych państw europejskich. Na początku 2003 r. wśród pięciu największych państw członkowskich UE, a mianowicie: Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii, Włoch i Hiszpanii pojawiła się inicjatywa uzgadniania przez nie wspólnego stanowiska w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego UE. Inicjatywa ta w dużej mierze była wynikiem działań Francji, której zależało na skutecznej polityce europejskiej w odniesieniu

<sup>163</sup> Zob. decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady nr 574/2007/WE z 23 maja 2007 r. (Dz. Urz. UE nr L 144 z 6 czerwca 2007 r., ss. 22–44).

<sup>164</sup> Zob. rozporządzenie (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen). Rozporządzenie (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz. Urz. UE nr L 105 z 13.04.2006, ss. 1–32).

do imigrantów. Innym czynnikiem sprawczym była potrzeba lepszej koordynacji strategii antyterrorystycznej, szczególnie odczuwana po zamachach bombowych w USA i Hiszpanii. Wszystko to nadało konsultacjom ministerialnym polityczną wagę i było widoczne na posiedzeniu Rady UE, gdzie kraje G5 prezentowały uzgodnione wcześniej wspólne stanowisko<sup>165</sup>.

Praktycznie już od momentu akcesji do UE Polska, jako kraj należący do grupy największych państw członkowskich, zabiegała o udział w spotkaniach ówczesnej Grupy G5. Również państwa Grupy G5 zdawały sobie sprawę z możliwości i poniekąd konieczności współpracy z tak dużym partnerem, jak Polska. Poszerzenie składu G5 o Polskę uzgodniono jesienią 2005 r. i sformalizowano podczas spotkania ministerialnego w Heiligendamm (Niemcy) w dniach 22-23 marca 2006 r., gdzie po raz pierwszy w obradach grupy uczestniczył przedstawiciel Polski – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Przyjęcie Polski do Grupy G5 (zwanej od tego czasu grupą G6) należy uznać za polityczny sukces i potwierdzenie roli i wiarygodności Polski w sprawach bezpieczeństwa wewnętrznego w Unii Europejskiej. Polska uzyskała dzięki temu prawo współuczestniczenia w kształtowaniu wspólnego stanowiska największych państw w UE. Polska zaproponowała także swoje przewodnictwo tej nieformalnej grupie w drugiej połowie 2007 r. Objęcie przewodnictwa w G6 przez Polskę i organizacja spotkania ministerialnego w Sopocie w dniach 17-18 października 2007 r. należały do najważniejszych wydarzeń polskiej polityki europejskiej w drugiej połowie 2007 r.

Przedmiotem prac podczas polskiej prezydencji w grupie G6 były kwestie dotyczące migracji (zarządzanie migracjami, migracja zarobkowa, prawa migrantów ok.), komunikacja z Parlamentem Europejskim, parlamentami państw członkowskich i obywatelami UE w sprawach dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego, zapewnienie bezpieczeństwa podczas imprez masowych w kontekście zbliżających się mistrzostw Euro 2012, przyszłość przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w związku z wejściem w życie Traktatu Reformującego<sup>166</sup>, planowanym na początek 2009 r., a także wymiar zewnętrzny polityki UE w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Podsumowaniem prac polskiej prezydencji w Grupie G6 była wspólna deklaracja ministrów państw G6 przyjęta w dniu 18 października 2007 r. w Sopocie<sup>167</sup>.

Prezydencję Polski w Grupie G6 można oceniać na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, Polska potwierdziła w czwartym roku członkostwa w UE, w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, swój wizerunek aktywnego partnera w gronie największych państw członkowskich. Z drugiej strony, sprawowanie Prezydencji w tej wyspecjalizowanej Grupie było niewątpliwie dobrym ćwiczeniem przed wielkim zadaniem, jakim będzie sprawowanie przez Polskę Prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, zaplanowane na drugą połowę 2011 r.

<sup>165</sup> Więcej A. Gruszcak, *Grupa G6*, „Centrum Europejskie – Natolin, Materiały Robocze” 4(14)/2007, Warszawa 2007.

<sup>166</sup> Nazwanego później Traktatem z Lizbony.

<sup>167</sup> [http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/439/5044/Wspolna\\_deklaracja\\_Ministrow\\_Spraw\\_Wewnetrznych\\_panstw\\_G6\\_Sopot\\_18\\_pazdziernika.html](http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/439/5044/Wspolna_deklaracja_Ministrow_Spraw_Wewnetrznych_panstw_G6_Sopot_18_pazdziernika.html).

## Siedziba Agencji FRONTEX w Polsce

Z kosztami i korzyściami dla Polski w związku z Obszarem Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości wiąże się także funkcjonowanie unijnej agencji ok. współpracy granicznej (Agencja ok. Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej), zwanej potocznie FRONTEX. Utworzono ją celem wsparcia zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej<sup>168</sup>. Ma ona „ułatwiać stosowanie istniejących i przyszłych ustaleń wspólnotowych odnoszących się do zarządzania granicami zewnętrznymi poprzez zapewnienie koordynacji działań państw członkowskich w zakresie wdrażania tych ustaleń poprzez wspieranie wydajnej, ujednoliconej i na wysokim poziomie kontroli i ochrony na granicach zewnętrznych UE”<sup>169</sup>. Celem jest także zapewnienie Komisji UE i państwom członkowskim wsparcia technicznego i eksperckiego w zakresie zarządzania granicą zewnętrzną oraz promowanie solidarności między państwami członkowskimi.

Wśród głównych zadań agencji znajdują się:

- koordynowanie współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi w zakresie kontroli ruchu granicznego i ochrony granic zewnętrznych,
- wspieranie państw członkowskich w szkoleniu straży granicznych,
- przeprowadzanie analiz ryzyka,
- prowadzenie bieżącej obserwacji rozwoju badań w zakresie kontroli ruchu granicznego i ochrony granic zewnętrznych,
- wspieranie państw członkowskich w przypadkach, w których wymagana jest zwiększona pomoc techniczna i operacyjna na granicach zewnętrznych,
- koordynowanie współpracy operacyjnej pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie wydaleni obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających w państwach członkowskich.

Polska już przed wejściem do Unii Europejskiej rozpoczęła starania o lokalizację siedziby agencji w Polsce, w Warszawie<sup>170</sup>. Konkurentami Polski były państwa naszego regionu: Węgry, Malta, Łotwa i Słowenia. Lokalizacja nowo powstającej agencji była kwestią prestiżową, zwłaszcza że miała to być pierwsza wyspecjalizowana agencja wspólnotowa umiejscowiona w nowym państwie członkowskim. Najpoważniejszym rywalem Polski były Węgry.

Podnosząc argumenty za ustanowieniem siedziby agencji w Warszawie, Polska podkreślała, że jest odpowiedzialna za ochronę jednego z najdłuższych i najważniejszych odcinków granicy zewnętrznej UE. Drugim podnoszonym argumentem był profesjonalizm służb ochrony granicy, które będą blisko współpracować z agencją. Ważny był też fakt położenia Warszawy w Europie Centralnej z dobrymi możliwościami komunikacyjnymi i lokalowymi.

Strona węgierska podnosiła podobne argumenty, jednak między Polską a Węgrami dało się zauważyć pewne różnice. Zewnętrzna granica UE na Węgrzech miała ulec zmniejszeniu wraz przystąpieniem Rumunii,

<sup>168</sup> Szerzej o agencji P. Wawrzyk, *Polityka Unii Europejskiej w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2007, ss. 161-167.

<sup>169</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004... , op. cit.

<sup>170</sup> Pierwsze formalne zgłoszenie tej propozycji nastąpiło na posiedzeniu Komitetu SCIFA w dniu 13 stycznia 2004 r. Por. M. Adamczyk, *Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej*, „Centrum Europejskie – Natolin, Materiały Robocze” 1/05, Warszawa 2005.

a w dalszej przyszłości także Chorwacji, do UE; natomiast polski odcinek granicy zewnętrznej UE jeszcze przez wiele lat pozostanie tak długim ze względu na nieokreśloną perspektywę członkostwa Ukrainy i brak takich perspektyw dla Rosji i Białorusi. Nie bez znaczenia było, że Węgry nie posiadają granicy morskiej oraz fakt, że funkcjonowanie polskiej Straży Granicznej i system zarządzania ochroną polskiego odcinka zewnętrznej lądowej granicy UE były wysoko oceniane przez partnerów europejskich. W podjęciu decyzji znaczenie mogły mieć także czynniki polityczne.

14 kwietnia 2005 r. Rada Ministrów ok. Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych zdecydowała, że siedzibą agencji FRONTEX będzie Warszawa. Agencja rozpoczęła formalną działalność 1 maja 2005 r., faktyczną zaś 3 października 2005 r.

Polska udzieliła agencji niezbędnego wsparcia w początkowej fazie jej rozwoju, między innymi w zakresie wynajmu pomieszczeń i sprzętu biurowego.

26 marca 2007 r. podpisano stosowne porozumienie z Polską<sup>171</sup>. Potwierdza ono immunitety i przywileje przyznane agencji i jej pracownikom oraz zawiera przepisy o wsparciu, którego Polska udziela agencji. Z kolei 27 marca 2007 r. odbyła się uroczystość otwarcia głównej siedziby agencji FRONTEX w Warszawie<sup>172</sup>.

Lokalizację agencji FRONTEX w Warszawie należy niewątpliwie postrzegać w kategoriach korzyści dla Polski. Nasze skuteczne zabiegi negocjacyjne doprowadziły do umiejscowienia agencji wspólnotowej w Polsce jako pierwszym kraju z „nowej fali” rozszerzenia. Niewątpliwie FRONTEX jest jedną z ważniejszych i prestiżowych agencji unijnych, zwłaszcza że obejmuje swym działaniem kwestie związane z bezpieczeństwem UE. Fakt umiejscowienia tak ważnej instytucji w Warszawie po raz kolejny potwierdził zaufanie państw członkowskich do Polski i jej przygotowania w zakresie zabezpieczenia i ochrony granic UE. Lokalizacja siedziby w Warszawie niewątpliwie przyczyniła się też do wzrostu znaczenia Polski na arenie międzynarodowej<sup>173</sup>.

## Przygotowania do wdrożenia postanowień Traktatu z Prüm

Czwarty rok członkostwa Polski w UE to także okres intensywnych prac koncepcyjnych i analizy dylematów związanych z Traktatem z Prüm, potocznie zwanym „Schengen III”. Chodzi o umowę o współpracy policyjnej i wymianie danych policyjnych, zawartą 27 maja 2005 r. w miejscowości Prüm (Niemcy) przez siedem państw członkowskich UE<sup>174</sup>.

<sup>171</sup> Porozumienie między Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzeczypospolitej Polskiej a Dyrektorem Wykonawczym Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (FRONTEX) w sprawie siedziby oraz innych spraw związanych z funkcjonowaniem Agencji w Rzeczypospolitej Polskiej, zob. [www.mswia.gov.pl/wai/pl/2/4568/porozumienie\\_w\\_sprawie\\_siedziby\\_oraz\\_innych\\_spraw\\_zwiazanych\\_z\\_funkcjonowaniem\\_A.html](http://www.mswia.gov.pl/wai/pl/2/4568/porozumienie_w_sprawie_siedziby_oraz_innych_spraw_zwiazanych_z_funkcjonowaniem_A.html).

<sup>172</sup> Na podstawie danych ze strony internetowej MSWiA, [www.mswia.gov.pl](http://www.mswia.gov.pl).

<sup>173</sup> W roku 2008 pojawiły się koncepcje powołania oddziałów regionalnych agencji FRONTEX w Grecji oraz na Malcie.

<sup>174</sup> Oficjalna nazwa: Porozumienie w sprawie pogłębienia współpracy transgranicznej, w szczególności w zwalczaniu terroryzmu, przestępczości transgranicznej i nielegalnej imigracji. Dokument został opublikowany 7 lipca 2005 r. przez Radę UE pod numerem 10900/05.

Umowa<sup>175</sup>, podpisana przez Belgię, Niemcy, Hiszpanię, Francję, Luksemburg, Holandię i Austrię, została formalnie zawarta poza ramami prawnymi Unii Europejskiej. Podobnie jak dawniej porozumienia z Schengen, umowa w ok. 1 wskazuje wyraźnie, że współpraca w jej ramach nie narusza prawa Unii Europejskiej. W tym samym przepisie postanowiono, że jest ona otwarta dla państw członkowskich Unii Europejskiej i ma na celu promowanie współpracy w tej dziedzinie, a po trzech latach od jej wejścia w życie powinien zostać przedstawiony projekt dotyczący włączenia jej postanowień do dorobku prawnego UE.

Postanowienia umowy dotyczą z jednej strony wzajemnego dostępu do krajowych baz danych policji, w tym wymiany informacji dotyczących DNA i odcisków palców, z drugiej zaś organizowania wspólnych patroli, lotów deportacyjnych i działań operacyjnych.

Polska nie została zaproszona do kręgu państw założycielskich tej formy współpracy; jednak od początku było oczywiste, że po zebraniu pierwszych doświadczeń krąg państw uczestniczących będzie rozszerzany, aby dołączyć całą UE. Zatem porozumienie z Prüm stanowiło również wyzwanie dla Polski, nie tylko w kontekście ewentualnego przygotowania Policji, ale także wypracowania stanowiska wobec tego typu porozumień. Umowa wprowadza bowiem dość zasadnicze zmiany w zakresie współpracy policyjnej, gdyż stwarza podstawy prawne dla przekazywania informacji policyjnych, a także dokonywania wspólnych operacji, pościgów transgranicznych, czy też noszenia broni i używania środków przymusu bezpośredniego przez organy przestrzegania prawa danego państwa-strony na terytorium innego państwa-strony. Wspólne operacje mogą mieć przykładowo miejsce podczas masowych imprez sportowych lub przeprowadzania wspólnych testów alkoholowych wśród kierowców. Traktat przewiduje także możliwość udzielenia pomocy operacyjnej w razie nagłych zdarzeń, katastrof i ataków terrorystycznych. Współpraca taka może odbywać się na wniosek państwa poszkodowanego lub z inicjatywy państwa, które jest gotowe udzielić takiej pomocy<sup>176</sup>.

Od początku 2007 r. prezydencja niemiecka wraz z pozostałymi stronami Traktatu oraz Komisją Europejską podjęła aktywne działania w celu wdrożenia zapisów Traktatu do ram prawnych UE. Transpozycja ma się ograniczyć (przynajmniej na początku) do dziedzin współpracy należących do trzeciego filaru UE. Nie obejmuje więc postanowień dotyczących używania, w celach antyterrorystycznych, agentów bezpieczeństwa w samolotach, ustanawiania doradców ok. dokumentów w państwach pochodzenia nielegalnej migracji lub w państwach tranzytowych oraz współpracy w razie katastrof i poważnych wypadków.

W trakcie spotkania Rady Ministrów Spraw Wewnętrznych i Sprawiedliwości w styczniu 2007 r. poproszono państwa członkowskie o zajęcie stanowiska wobec propozycji przeniesienia zapisów Traktatu z Prüm do ram prawnych UE. Większość państw poparła tę inicjatywę.

<sup>175</sup> Zgodnie z Konwencją Wiedeńską o Prawie Traktatów, nazwa nie ma znaczenia dla prawnego wymiaru danej umowy międzynarodowej. Stąd w powszechnym użyciu są określenia „Traktat z Prüm”, „Umowa z Prüm”, „Konwencja z Prüm”.

<sup>176</sup> Więcej na temat Konwencji [w:] *Konwencja z Prüm. Eksperyment prawotwórczy w Unii Europejskiej (Materiały z konferencji)*. Koźmiński Law School Papers No. 3, Warszawa 2007; A. Graś, *Konwencja z Prüm – Pozytywne i negatywne konsekwencje*, „Biuletyn Analiz UKiE” nr 16/2006, ss. 65-73.

Wydaje się, że nie ma szczególnych przeciwwskazań natury prawnej, technicznej, czy też organizacyjnej do przystąpienia przez Polskę do konwencji z Prüm w drodze ratyfikacji<sup>177</sup>, jak również do zaakceptowania projektu decyzji Rady UE wdrażającego niektóre postanowienia Traktatu z Prüm do prawa UE. Ewentualna decyzja o przystąpieniu Polski do Traktatu z Prüm jest jednakże decyzją polityczną o dużym znaczeniu.

W konkluzji tej części wywodów można stwierdzić, że czwarty rok członkostwa Polski w UE był także rokiem przygotowań do włączenia do systemu przepisów konwencji z Prüm. Opcja przystąpienia przez Polskę do traktatu wydaje się mało prawdopodobna z uwagi na bliskie włączenie części przepisów konwencji do prawa unijnego. Można ocenić, że stosowanie przepisów konwencji z Prüm oznacza korzyść dla skuteczności pracy Policji w jej działaniach dotyczących przestępczości transgranicznej.

## Udział w podejmowaniu decyzji w Obszarze Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości

Wraz z wejściem do Unii Europejskiej Polska stała się pełnoprawnym uczestnikiem procesu decyzyjnego, w tym w zakresie spraw dotyczących Obszaru Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości.

Należy przypomnieć, że Obszar Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości jest jednym z najbardziej dynamicznych pod względem liczby przyjmowanych aktów prawnych. Zajmuje się nim ok. 30 grup roboczych i komitetów Rady (nie licząc prac w Komisji Europejskiej czy Parlamencie Europejskim), co wymaga ze strony polskiej poważnego wysiłku administracyjnego, zaangażowania potencjału ludzkiego i wypracowania skutecznych mechanizmów obiegu dokumentów i koordynacji w przygotowaniu polskiego stanowiska. Obserwując czteroletnią praktykę można stwierdzić, że system polegający na ścisłej współpracy resortów wiodących z UKIE i MSZ, w tym w ramach Komitetu Europejskiego Rady Ministrów, sprawdził się w praktyce efektywnego udziału Polski w procesie decyzyjnym w Obszarze Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości.

Skuteczna partycypacja Polski w tym procesie jest tym bardziej istotna, że już za nieco ponad 3 lata Polska obejmie przewodnictwo w UE, co będzie się wiązało z jeszcze większymi nakładami i odpowiedzialnością. Zdobywane obecnie doświadczenia będą nie do przecenienia, gdyż Obszar Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości jest jednym z centralnych obszarów działania UE. W tym kontekście cenne jest przechodzenie od pasywnego uczestnictwa w procesie decyzyjnym (polegającego na opiniowaniu i wyrażaniu stanowiska wobec propozycji złożonych przez innych), do uczestnictwa aktywnego, obejmującego przedkładanie własnych projektów, promowanie na forum państw członkowskich własnych rozwiązań i przez to stymulowanie kierunków prac całej Unii. Jako reprezentatywne przykłady efektów uczestnictwa Polski w procesie decyzyjnym można podać fakt

<sup>177</sup> Z uwagi na fakt, że postanowienia Traktatu dotyczą wolności, praw oraz obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji RP, a także spraw uregulowanych w ustawach, w myśl art. 89 ust. 1 Konstytucji oraz w związku z art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych, związanie Rzeczypospolitej Polskiej Traktatem z Prüm będzie wymagać zastosowania trybu ratyfikacji za uprzednią zgodą wyrażoną przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w ustawie, por. A. Dudzic, *Traktat z Prüm – praktyczne i prawne aspekty ewentualnego przystąpienia przez Polskę*, [w:] Konwencja z Prüm. Eksperyment prawotwórczy w Unii Europejskiej (Materiały z konferencji), Kozłowski Law School Papers No. 3, Warszawa 2007, s. 54.



umiejscowienia siedziby Agencji FRONTEX w Warszawie (tę kwestię omówiono wyżej) oraz prace dotyczące przyjęcia decyzji ramowej w sprawie tzw. transferu skazanych.

15 lutego 2007 r. Rada UE przyjęła porozumienie polityczne w sprawie stosowania zasady wzajemnego uznawania do wyroków skazujących na karę pozbawienia wolności w celu ich wykonania w Unii Europejskiej. Oczekuje się, że decyzja ramowa – po wycofaniu zastrzeżeń przez kilka państw – będzie wkrótce formalnie przyjęta. Projekt ten wprowadza istotne zmiany. Polegają one głównie na rozszerzeniu przesłanek umożliwiających przekazanie skazanego do państwa obywatelstwa bez jego zgody oraz bez zgody państwa wykonania. Implementacja tych zmian skutkowałaby zwiększeniem automatyzmu w przekazywaniu skazanych; dla Polski ma to istotne znaczenie z uwagi na dysproporcję pomiędzy liczbą obywateli RP, przebywających w zakładach karnych innych państw członkowskich a liczbą obywateli tych państw, przebywających w więzieniach w RP. Wdrożenie decyzji mogłoby zatem spowodować znaczny napływ do kraju osób pozbawionych wolności w innych krajach i konieczność zapewnienia dodatkowej liczby miejsc w nierzadko przepelnionych zakładach karnych.

Jednakże istotną korzyścią dla Polski jest uzyskanie wyłączenia, przewidzianego w ok. 5 ust. 4, projektu decyzji ramowej. Zgodnie z nim, w okresie 5 lat od przewidzianej daty wdrożenia decyzji ramowej, wobec Polski nie będzie miał zastosowania przepis stanowiący, że przekazanie osoby skazanej do państwa obywatelstwa nie wymaga jej zgody. Korzystną okolicznością jest też to, że na złagodzenie skutków decyzji ramowej będzie miał wpływ uzupełnienie kryterium obywatelstwa o kryterium zamieszkania<sup>178</sup>. Uniemożliwi to automatyczne odsyłanie do Polski obywateli RP mieszkających na stałe za granicą i odbywających tam karę pozbawienia wolności. Korzystne znaczenie dla Polski będzie również miał 3-letni okres implementacji decyzji – dłuższy w stosunku do standardowego, wynoszącego nie więcej niż 2 lata.

Członkostwo i udział Polski w procesie decyzyjnym w dziedzinach Obszaru Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości należy ocenić pozytywnie, a nasze działania na rzecz korzystnego dla Polski rozwiązania problemu przyszłej decyzji ramowej o przekazywaniu skazanych, stanowi tylko jedną z wielu możliwych egzemplifikacji tej tezy.

## Wprowadzanie standardów unijnych w zakresie bezpieczeństwa dokumentów

Czwarty rok członkostwa Polski w UE, zresztą podobnie jak rok trzeci, to okres intensywnych prac nad podniesieniem bezpieczeństwa dokumentów tożsamości. Jak wiadomo, narastające zagrożenie zamachami terrorystycznymi na świecie doprowadziło do zintensyfikowania działań UE zmierzających do podniesienia bezpieczeństwa dokumentów podróży<sup>179</sup>.

<sup>178</sup> „... państwo obywatelstwa, w którym dana osoba mieszka”.

<sup>179</sup> W szczególności określono standardy dla wdrożenia biometrii jako elementu służącego identyfikacji posiadacza oraz potwierdzaniu autentyczności samego dokumentu. Por. rozporządzenie Rady (WE) nr 2252/2004 z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie standardów zabezpieczeń i danych biometrycznych w paszportach oraz dokumentach podróży wydawanych przez państwa członkowskie (Dz. Urz. UE nr L 385 z 29 grudnia 2004 r., ss. 1-6); zob. także decyzję Komisji z dnia 28 czerwca 2006 r. ustanawiającą specyfikacje techniczne dla norm dotyczących zabezpieczeń i danych biometrycznych w paszportach i dokumentach podróży wydawanych przez państwa członkowskie.

Nowe unijne przepisy wprowadziły skonsolidowaną wersję specyfikacji technicznych dla dokumentów podróży, uwzględniając również zagadnienie drugiej, obok wizerunku twarzy, cechy biometrycznej – odcisków palców.

Powyższe uregulowania postawiły przed Polską, jako państwem członkowskim UE, nowe wyzwania w zakresie wydawania oraz kontroli dokumentów paszportowych. Wdrożenie takich regulacji wymagało wprowadzenia w Polsce szeregu nowych rozwiązań prawnych, organizacyjnych i technicznych w stosunkowo krótkim czasie.

Najważniejszą zmianą było rozpoczęcie wydawania obywatelom polskim biometrycznych dokumentów paszportowych, zawierających podstawową cechę biometryczną – wizerunek twarzy zapisany w mikroprocesorze paszportu. Uruchomiono też nowoczesny system informatyczny – Paszportowy System Informacyjny – wspomagający wydawanie i zarządzanie dokumentami paszportowymi. Zapewnia on poufność, integralność, dostępność, rozliczalność i autentyczność danych w nim przetwarzanych.

Od sierpnia 2007 r. do końca grudnia 2007 r. trwał kolejny etap rozwoju tego systemu. Obejmował on m.in. zwiększanie funkcjonalności i bezpieczeństwa oraz pilotażowe wdrożenie systemu w trzech wybranych placówkach konsularnych.

Prawo unijne nakłada na państwa członkowskie obowiązek rozpoczęcia z końcem czerwca 2009 r. wydawania dokumentów paszportowych z dwiema cechami biometrycznymi (obok wizerunku twarzy będą w nich także odciski palców). W związku z tym od 2008 r. w ramach rozwoju Paszportowego Systemu Informacyjnego przeprowadzane jest pilotażowe wdrożenie drugiej cechy biometrycznej. Jednocześnie trwają przygotowania do budowy systemu *Country Verifier Certification Authority* (CVCA) – Krajowego Centrum Certyfikacji do weryfikacji wydanych dokumentów tożsamości. Będzie ono służyć do uwierzytelniania urzędów kontrolnych wszystkich służb mających prawo sprawdzania danych biometrycznych.

Techniczne przygotowanie administracji i wymiana dokumentów tożsamości na spełniające nowe kryteria, jest operacją kosztowną. O ile to pierwsze, z punktu widzenia podatnika i obywatela, jest stosunkowo indyferentne, o tyle wymiana paszportów i dowodów osobistych jest bardziej odczuwalna przez jego posiadacza, i to nie tylko ze względu na koszty, lecz także ze względu na wysiłek związany z koniecznością dokonania tej wymiany. Jest to tym bardziej istotne, że wielu polskich obywateli nie mieszka w miejscu stałego zameldowania. W związku z tym wymiana paszportów na nowsze następuje w sposób elastyczny – dotychczasowe dokumenty zachowują swą ważność do końca terminu w nich przewidzianego. Natomiast przeprowadzana w latach 2007-2008 akcja wymiany książeczkowych dowodów osobistych i ich unieważnienie z dniem 31 marca 2008 r. budziła istotne pytania społeczne o koszty tej wymiany (faktyczne koszty produkcji dowodu plastikowego były niższe niż pobierana opłata), jej konstytucyjność (państwo zmusza obywatela do wymiany na jego koszt dokumentu tożsamości, które samo mu wystawiło) oraz celowość (za 2-3 lata będą wprowadzane dowody z 2 cechami biometrycznymi).

## Europejski Nakaz Aresztowania i konieczność zmiany Konstytucji

Czwarty rok członkostwa w UE oznaczała dla Polski także pewne koszty i korzyści związane z tzw. Europejskim Nakazem Aresztowania (ENA)<sup>180</sup>.

Europejski Nakaz Aresztowania to unijny mechanizm umożliwiający aresztowanie osoby podejrzanej lub oskarżonej o popełnienie przestępstwa albo już skazanej i wydanie jej do kraju, w którym zostanie postawiona przed sądem lub odbędzie wcześniej orzeczoną karę. Dotyczy to także własnych obywateli<sup>181</sup>. Na tym polega właśnie aspekt polityczny ENA, gdyż dotychczas państwa niezwykle rzadko wydawały własnych obywateli. Ich ekstradycję uważano za niezgodną z tradycyjnym rozumieniem i funkcją ochronną państwa. Co prawda, o wydaniu osoby na podstawie ENA decyduje sąd kraju, na którego terytorium dana osoba przebywa. Jednak w odróżnieniu od ekstradycji, w przypadku ENA rezygnuje się z tzw. zasady podwójnej karalności<sup>182</sup>. Oznacza to, że nie trzeba badać, czy kraj, który ma wydać daną osobę, również penalizuje czyn, który ta osoba popełniła. Wystarczy, że czyn jest karany w kraju, który wydał nakaz aresztowania. Decyzja ramowa o europejskim nakazie aresztowania zawiera listę czynów, w odniesieniu do których nie bada się, czy zachodzi jednoczesna karalność w obu krajach, ok. terroryzm, korupcja, zabójstwo, ciężkie uszkodzenie ciała, zgwałcenie. Natomiast gdy w grę wchodzi przestępstwa nie znajdujące się na wspomnianej liście, brak podwójnej karalności może być przyczyną odmowy wydania osoby (w tych wypadkach rozstrzyga sąd decydujący o wydaniu).

Polska ma obowiązek stosować przepisy decyzji ramowej od dnia uzyskania członkostwa w UE, tj. od 1 maja 2004 r.<sup>183</sup> Dokonano nowelizacji obowiązujących przepisów karnych<sup>184</sup>, jednak ich treść została zakwestionowana przez Trybunał Konstytucyjny. W związku z postępowaniem toczącym się przed Sądem Okręgowym w Gdańsku w sprawie przekazania Królestwu Niderlandów ściąganej nakazem europejskim obywatelki polskiej, w celu przeprowadzenia przeciwko niej postępowania karnego, podano w wątpliwość zgodność wprowadzonych regulacji z Konstytucją RP<sup>185</sup>.

W efekcie Trybunał Konstytucyjny orzekł, że dokonana nowelizacja kodeksu jest niezgodna z Konstytucją<sup>186</sup>. Za niekonstytucyjną uznano procedurę przekazania obywatela polskiego do państwa członkowskiego Unii Europejskiej na podstawie europejskiego nakazu aresztowania<sup>187</sup>. Trybunał ma zawsze możliwość odroczenia terminu utraty

<sup>180</sup> W wyniku zamachów z 11 września 2001 r. w Stanach Zjednoczonych, w celu wzmocnienia zdolności UE w zakresie walki z terroryzmem, w dniu 13 czerwca 2002 r. Rada UE przyjęła Decyzję Ramową 2002/584/WSiSW z 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi (Dz. Urz. WE L 190 z dnia 18 lipca 2002 r., ss. 1-20).

<sup>181</sup> Szerzej A. Dudzic, *Polska w strefie Schengen*, Warszawa 2008, s. 25.

<sup>182</sup> J. Garstka, *Współpraca w sprawach karnych [w:] Obszar Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2005, s. 356.

<sup>183</sup> Por. ustawa z dnia 18 marca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Kodeks wykroczeń (Dz. U. Nr 69, poz. 626).

<sup>184</sup> Przyjęto koncepcję wprowadzenia do kodeksu postępowania karnego dwóch nowych rozdziałów: rozdziału 65a, regulującego sytuacje, w których Europejski Nakaz Aresztowania zostaje wydany przez sądy polskie, oraz rozdziału 65b, regulującego sytuacje, w których państwa członkowskie UE występują do Polski z ENA. Równocześnie wprowadzono do Kodeksu Postępowania Karnego definicję ekstradycji, wskazując, że na gruncie prawa polskiego ekstradycja to rodzajowo odmienna instytucja prawna niż przekazanie osoby na podstawie ENA (art. 602 k.p.k.).

<sup>185</sup> Konkretnie zaś z art. 55 Konstytucji, zawierającym zakaz ekstradycji obywateli polskich.

<sup>186</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego P1/05 z 27 IV 2005 r. opublikowany w Dz. U. nr 77, poz. 680.

<sup>187</sup> Chodzi o art. 607t § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego.

mocy obowiązującej przepisu uznanego za niezgodny z Konstytucją. Również w tym wypadku, uwzględniając złożoność problematyki i wysokie wymagania (w tym – czasowe) konstytucyjnej procedury dostosowania kodeksu postępowania karnego do Konstytucji, Trybunał postanowił odroczyć o 18 miesięcy termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów. Wyrok postawił Polskę przed trudnym wyborem. Oznaczał bowiem albo konieczność zmiany Konstytucji RP, albo nieprzestrzeganie prawa Unii Europejskiej.

Ustrojodawca musiał więc w okresie 18 miesięcy dokonać zmiany Konstytucji RP, co było kosztem politycznym i konsekwencją członkostwa Polski w UE. W dniu 8 września 2006 r. została przyjęta ustawa o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która dokonała nowelizacji ok. 55 Konstytucji<sup>188</sup>. Zgodnie z nowym przepisem ekstradycja obywatela polskiego jest możliwa, kiedy wynika z ratyfikowanej umowy międzynarodowej lub ustawy wykonującej akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, której Rzeczpospolita Polska jest członkiem. Aby jednak mogło dojść do wydania obywatela polskiego, muszą łącznie zostać spełnione dwa warunki. Po pierwsze, czyn objęty wnioskiem o ekstradycję został popełniony poza granicami RP. Po drugie, stanowił on przestępstwo według prawa RP lub stanowiłby według prawa RP w razie jego popełnienia na terytorium RP, zarówno w czasie jego popełnienia, jak i w chwili złożenia wniosku.

Z jednej strony była to więc pierwsza nowelizacja Konstytucji RP od chwili jej przyjęcia w 1997 r. W tym sensie można powiedzieć, że przyjęcie legislacji UE w obszarze współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych spowodowało konieczność zmiany polskiej ustawy zasadniczej. Z drugiej strony w literaturze podnosi się, że nowelizacja Konstytucji nie była dokonana w duchu treści wyżej wymienionej decyzji ramowej, jeżeli chodzi o obligatoryjność odmowy wydania obywatela polskiego oraz wymóg podwójnej karalności<sup>189</sup>.

Trzeba jednak podkreślić, że w praktyce nie dochodzi do odmowy współpracy wynikającej z istniejących i kwestionowanych ograniczeń w wydawaniu obywateli polskich na podstawie ENA. Sądownictwo polskie dość efektywnie korzysta z nowego instrumentu w postaci Europejskiego Nakazu Aresztowania. Co roku wydaje się ok. 2-3 tys. żądań wydania osoby podejrzanego w celu przeprowadzenia postępowania karnego przed sądem krajowym. Pod tym względem Polska jest na czele państw Unii Europejskiej. W porównaniu z analogiczną procedurą ekstradycji, wydanie na podstawie europejskiego nakazu aresztowania trwa o wiele krócej, gdyż odbywa się na drodze współpracy sądowej, omijając władze polityczne. Trzeba podkreślić, że tradycyjna procedura ekstradycji trwała nawet ponad rok, podczas gdy wprowadzenie ENA pozwoliło na skrócenie tego okresu średnio do 11 dni, jeśli wydanie odbywa się za zgodą podejrzanego, albo 5-6 tygodni, jeśli zainteresowana osoba nie wyraża zgody<sup>190</sup>.

<sup>188</sup> Dz.U. Nr 200, poz. 1471.

<sup>189</sup> Szerzej: A. Grzelak, *Trzeci filar Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, ss. 133-155. Na tę kwestię zwróciła także uwagę Komisja Europejska w raporcie z dnia 12 lipca 2007 r., dotyczącym wdrożenia Decyzji Ramowej o ENA do porządków prawnych państw członkowskich, a także misja ewaluacyjna, złożona z ekspertów Rady UE, oceniająca w roku 2007 stosowanie ENA w praktyce organów polskich, zalecając nowelizację art. 55 ust. 2 Konstytucji w celu doprowadzenia do zgodności ze zobowiązaniami wynikającymi z decyzji ramowej. W zakres tej zmiany miałyby po pierwsze wchodzić przepisy dotyczące częściowego zniesienia wymogu podwójnej karalności przy podejmowaniu decyzji o przekazaniu obywateli polskich. Po drugie, chodziłoby o wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą odmowa wykonania ENA w oparciu o przesłankę terytorialności miałaby charakter fakultatywny. Po trzecie, konieczna byłaby nowelizacja art. 55 ust. 4 Konstytucji i przepisów kpk odnoszących się do ENA celem zniesienia jako podstawy odmowy wykonania ENA przestępstw politycznych popełnionych bez użycia przemocy.

<sup>190</sup> <http://prawo.money.pl/aktualnosci/wiadomosci/arttykul/polska;wydaje;najwiecej;europejskich;nakazow;aresztowania,152,0,252824.html>.

Tak więc Polska efektywnie korzysta z możliwości, jakie stwarza ENA, i wypełnia swoje zobowiązania w tym zakresie wobec innych państw UE. Nadal jednak dyskusyjna pozostaje kwestia zgodności polskiego prawa o ekstradycji z prawem UE, mimo dokonanej nowelizacji Konstytucji.

## Podsumowanie

Czwarty rok członkostwa w UE był, z punktu widzenia spraw związanych z kwestiami wewnętrznymi i wymiarem sprawiedliwości, najważniejszym rokiem dla Polski. Zakończono przygotowania do pełnego udziału Polski w systemie Schengen i dokonano historycznego osiągnięcia – zniesiono kontrole na wspólnych granicach Polski z innymi państwami członkowskimi UE. Po raz pierwszy w historii obywatel RP, wyjeżdżający za granicę, nie jest kontrolowany. Stwarza to istotny komfort podróży, zachęca do rozwoju turystyki i wzmacnia poczucie przynależności Polaków do europejskiej rodziny narodów. Wymiar ekonomiczny udziału w Schengen odnosi się do nowych możliwości w zakresie transportu *just in time*.

Jeśli chodzi o granice zewnętrzne, koszty poniesione na ich ochronę – pokryte zresztą w większości z funduszy unijnych – przyczyniły się do poprawy bezpieczeństwa państwa i skuteczności walki z przestępczością, głównie graniczną. Wyzwaniem, które jednak dopiero czeka na skuteczne rozwiązanie, jest modernizacja odpraw towarów na polskim odcinku granicy zewnętrznej UE.

Należy uznać, że polskie koszty dostosowawcze w Obszarze Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości były bardzo wysokie. Jednak dzięki umiejętnej polityce finansowej w efektywny sposób zabezpieczono pokrycie większości z nich z dwóch funduszy: Funduszu Schengen i Norweskiego Instrumentu Finansowego. Korzyści w postaci zniesienia kontroli na granicy wewnętrznej nie byłyby możliwe bez umiejętnego wykorzystania możliwości finansowania przez UE działań, służących budowie tego obszaru w Polsce. Nowe możliwości w tym zakresie stwarza niedawno powołany Fundusz Granic Zewnętrznych; znaczenie dla Polski będzie miał także Fundusz Powrotu Imigrantów. Generalnie, korzyści Polski z udziału w Perspektywie Finansowej 2007–2013 pozwalają na optymizm w ocenie przyszłego rozwoju w Polsce obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Reforma wielu instytucji i nadrobienie wieloletnich zapóźnień nie byłyby możliwe bez wsparcia finansowego z budżetu Unii. Należy też podkreślić, że możliwość współfinansowania z funduszy unijnych była w pierwszych czterech latach członkostwa Polski w UE bodźcem do poprawy efektywności pracy i modernizacji instytucji działających w sprawach wewnętrznych i w polskim wymiarze sprawiedliwości.

Mniej spektakularnym wydarzeniem czwartego roku członkostwa, niż pełne włączenie Polski do systemu Schengen, była prezydencja Polski w Grupie G6. Jednak jej znaczenie jest nie do przecenienia: kraj nasz potwierdził w ten sposób swe aspiracje, jako silny partner w gronie największych państw UE, w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Ponadto sprawowanie przewodnictwa w Grupie G6 było także swoistym testem, służącym zebraniu doświadczeń przed objęciem przez Polskę prezydencji w Radzie UE w II poł. 2011 r.

Prestżj Polski był też budowany przez funkcjonowanie w naszym kraju Agencji Frontex. Szczególnie korzystne jest to, że Agencja jest najważniejszą instytucją unijną w zakresie granic zewnętrznych; jej znaczenie rośnie z roku

na rok, istnieją zresztą plany jej rozbudowy. Jej dobra współpraca z Polską umacnia wizerunek Polski jako kraju nieźle radzącego sobie z kwestiami bezpieczeństwa i zarządzaniem granicami.

Czwarty rok członkostwa Polski w UE był także rokiem przygotowań do włączenia do systemu przepisów konwencji z Prüm. Rozwój sytuacji w UE ujawnił dwa możliwe warianty: częściowe włączenie dorobku Prüm do prawa UE albo samodzielne przystąpienie Polski do traktatu. Z politycznego punktu widzenia pierwszy wariant byłby łatwiejszy do zaakceptowania w Polsce.

Unia Europejska dała także Polsce, podobnie jak i innym państwom członkowskim, bodziec do wprowadzania nowoczesnych zabezpieczeń dokumentów tożsamości, w szczególności elementów biometrycznych. Korzyścią jest podniesienie stopnia bezpieczeństwa tych dokumentów. Natomiast otwarte pozostaje pytanie o to, czy we właściwy sposób przeprowadzono akcję wymiany dowodów osobistych.

Czwarty rok członkostwa w UE był dla Polski kolejnym rokiem stosowania Europejskiego Nakazu Aresztowania. Kraj nasz należy do czołówki UE, jeśli chodzi o korzystnie z możliwości stworzonych przez ENA. Nadal niejednoznaczna pozostaje jednak kwestia kolizji między konstytucją RP, która zabrania ekstradycji własnych obywateli, a decyzją ramową o Europejskim Nakazie Aresztowania.

Jako element o horyzontalnym znaczeniu należy ocenić możliwość udziału Polski w procesie podejmowania unijnych decyzji w Obszarze Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. Polska potrafi działać na rzecz przyjmowania przez UE rozwiązań problemów tego szybko rozwijającego się obszaru w zgodzie z potrzebami i oczekiwaniami naszego kraju. Jako jeden z ostatnich przykładów można podać skuteczną batalię o odpowiedni kształt przyszłej decyzji ramowej o przekazywaniu skazanych.

## BIBLIOGRAFIA

Adamczyk M., *Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej*, „Centrum Europejskie – Natolin, Materiały Robocze” 1/05, Warszawa 2005 ◆ Dudzic A., *Polska w strefie Schengen*, Warszawa 2008 ◆ Garstka J., *Współpraca w sprawach karnych [w:] Obszar Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2005, ss. 341-372 ◆ Graś A., *Dostosowanie Hesji do wymogów Schengen: wnioski dla Wielkopolski*, [w:] P. Kalka (red.) *Dostosowania do wymogów Unii Europejskiej. Przykład Polski*, Poznań 2007, ss. 217-235 ◆ Graś A., *Konwencja z Prüm – Pozytywne i negatywne konsekwencje*, „Biuletyn Analiz UKiE” nr 16/2006, ss. 65-73 ◆ Gruszczyk A., *Grupa G6*, „Centrum Europejskie – Natolin, Materiały Robocze” 4(14)/2007, Warszawa 2007 ◆ Grzelak A., *Trzeci filar Unii Europejskiej*, Warszawa 2008 ◆ *Konwencja z Prüm. Eksperyment prawotwórczy w Unii Europejskiej* (Materiały z konferencji), Koźmiński Law School Papers No. 3, Warszawa 2007 ◆ Wawrzyk P., *Polityka Unii Europejskiej w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2007 ◆ Wawrzyk P., *Współpraca policyjna a System Informacyjny Schengen II*, Warszawa 2008

# Cztery lata członkostwa polski w UE w percepcji społecznej

*Maja Pilecka, Jakub Wiśniewski*

## Wprowadzenie

Niniejszy rozdział podejmuje tematykę czwartego roku członkostwa Polski w Unii Europejskiej (UE), widzianego oczyma zwykłych obywateli, którzy w cyklicznie przeprowadzanych badaniach opinii publicznej dają wyraz swoim odczuciom względem szeroko rozumianej integracji europejskiej. W pierwszym podrozdziale analizie poddano wskaźniki akceptacji dla członkostwa oraz opinie respondentów na temat potencjalnych szans i wyzwań, jakie niesie ze sobą członkostwo Polski w UE. Następnie, spośród wielu aspektów funkcjonowania Polski i Polaków w przestrzeni europejskiej autorzy skupili się na trzech głównych zagadnieniach: podpisaniu przez Polskę Traktatu z Lizbony, wyjazdach zarobkowych Polaków za granicę oraz rozszerzeniu strefy Schengen. Intencją autorów jest uzyskanie odpowiedzi na pytania istotne z punktu widzenia oceny czterech lat członkostwa. Dotyczą one głównie tego w jakim stopniu czwarty rok Polski w Unii był w oczach samych Polaków odmienny od wcześniejszych lat, na ile zaś widoczna była kontynuacja dotychczasowych tendencji określających nastroje społeczne? Który z aspektów polskiej obecności w UE przykuwał największą uwagę lub ewentualnie budził kontrowersje? Jakiego rodzaju oczekiwania mają obywatele polscy względem samej Unii, a także władz narodowych, których zadaniem jest reprezentować społeczeństwo na forach europejskich?

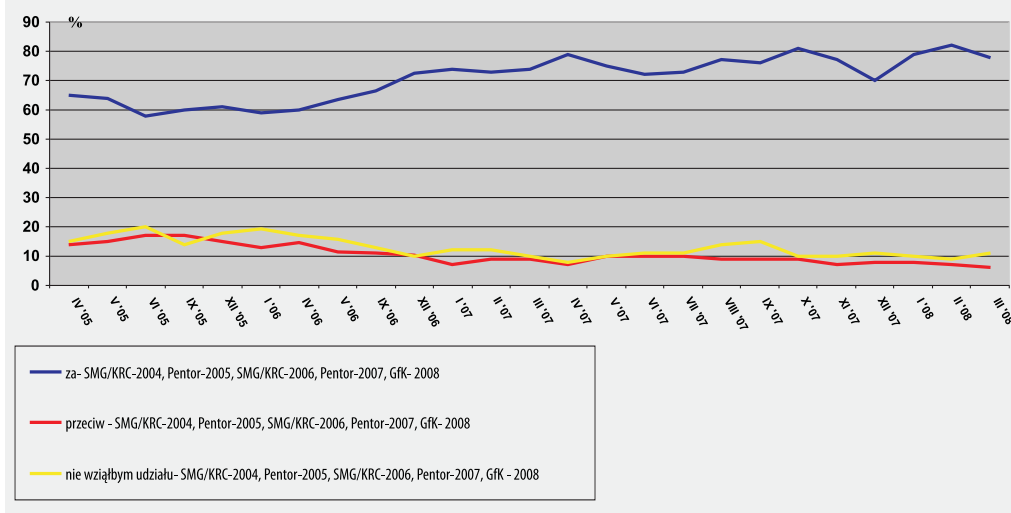
## Akceptacja dla członkostwa Polski w UE oraz wykorzystanie szans, jakie daje członkostwo

Jakie odczucia mają Polacy, gdy myślą o obecności swojego kraju w Unii Europejskiej? Analizując wskaźniki poparcia Polaków dla członkostwa, można stwierdzić, że od początku 2005 r. akceptacja dla akcesji nie spadła ani razu poniżej 58%, przy czym w listopadzie 2007 r. poparcie wyraźnie wzrosło, by w przededniu czwartej rocznicy akcesji sięgnąć blisko 78% (wykres 1). Warto dodać, że okres od maja 2007 r. do kwietnia 2008 r. obfitował w wydarzenia polityczne, zarówno na arenie międzynarodowej (negocjacje Traktatu z Lizbony), jak i w kraju (przyspieszone wybory parlamentarne jesienią 2007 r.). Chociaż w mediach o Europie mówiło się w sposób nader emocjonalny, to zawirowania na scenie politycznej nie przełożyły się na fundamentalne zmiany myślenia o integracji europejskiej. Co więcej, bezpośrednio po wyborach do Sejmu i Senatu odnotowano wyraźny wzrost poparcia dla członkostwa w UE. Należy podkreślić, że nie bez wpływu na nastroje społeczne pozostawała bardzo dobra koniunktura gospodarcza w Polsce (o czym szerzej traktuje rozdział 1). Spadkowi stopy bezrobocia

towarzyszył wzrost zatrudnienia i płac realnych, a co za tym idzie poprawiająca się sytuacja dochodowa polskich gospodarstw domowych. Poza tym, jak wykazano w rozdziale 4 dotyczącym infrastruktury, na okres ostatnich miesięcy 2007 r. i pierwszych miesięcy 2008 r. przypadło wyraźne ożywienie inwestycyjne, widoczne w realizacji projektów drogowych, kolejowych i lotniczych, współfinansowanych ze środków unijnych. Podsumowując ten wątek, można skonstatować, że okres od maja 2007 r. do kwietnia 2008 r. był o tyle inny od wcześniejszych, że wszystkie obserwowane wcześniej tendencje rozwojowe uległy nasileniu, także w odczuciu społecznym<sup>191</sup>.

Wykres 1. Poparcie dla członkostwa Polski w UE (2005-2008)

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



Źródło: Pentor, GfK Polonia, SMG/KRC na zlec. DA/ UKIE.

Zarówno badania opinii publicznej, jak i obserwacje socjologów i kulturoznawców wyraźnie pokazują, że stopniowo zmienia się w Polsce postrzeganie innych narodów, zwłaszcza europejskich, co wynika niewątpliwie ze wzmożonych kontaktów z obcokrajowcami, podróży, pracy za granicą itd.<sup>192</sup> O istotnych przemianach w świadomości świadczą też niewątpliwie wyniki badań społecznych, w których analizie poddano stosunek Polaków

<sup>191</sup> Oto przykład obrazujący to stwierdzenie – o ile w 2004 r. można było nie dostrzec wzmożonego wpływu UE na życie społeczno-gospodarcze w Polsce, o tyle na początku 2008 r. – przykładowo – podróżując po Polsce, nie sposób było nie natknąć się na tablice informacyjne z flagą UE na placach budowy.

<sup>192</sup> Popularność programów telewizyjnych, reklam, które – w sposób żartobliwy lub humorystyczny, acz zyciliwy – odnoszą się do różnorodności etnicznej i narodowościowej Europy, świadczy o zmianach kulturowych, które zachodzą szybciej w warunkach członkostwa w UE, niż by przebiegały w wypadku pozostawania Polski poza strukturami europejskimi. O pozytywnej konotacji Unii i krajów ją tworzących z wysoką jakością produktów, niezawodnością, konkurencyjną ceną świadczą także coraz większa liczba neologizmów z przedrostkiem „euro” w języku polskim (np. „europaleta”, „eurobank” lub „euro AGD”).



do obywateli innych krajów Unii Europejskiej, jak też sposób ich postrzegania – bądź jako kraju przychylnego, bądź jako wrogo nastawionego do Polski. Wyniki badań CBOS dowodzą znaczących przeobrażeń na obydwu płaszczyznach<sup>193</sup>. Wyraźnej zmianie uległ stosunek Polaków do pewnych narodów (a ściślej: obywateli tych narodów), wśród których na uwagę zasługuje rosnąca sympatia do krajów, takich jak Czechy, Słowacja, Litwa czy Węgry, które przystąpiły do Unii Europejskiej w tym samym czasie, co Polska<sup>194</sup>. Wydaje się prawdopodobne, że największy wpływ na tego typu deklaracje ma – oprócz usytuowania geograficznego – podobieństwo kulturowych doświadczeń oraz wspólna historia. W cytowanym badaniu, odnotowano również istotne zmiany w relacjach polsko-niemieckich. O ile wyniki dowodzą, że rośnie odsetek Polaków deklarujących pozytywne nastawienie do obywateli Niemiec (w ciągu 15 lat systematyczny wzrost o 7 punktów procentowych), jednak nie idzie to w parze z postrzeganiem tego kraju jako przychylnego Polsce na arenie międzynarodowej. Ocena netto przychylności i jej braku wyniosła w tym przypadku 34 punkty. Silnie zaznaczyła się natomiast sympatia do obywateli krajów największej emigracji zarobkowej – Wielkiej Brytanii i Irlandii.

W badaniu monitorującym akceptację dla członkostwa Polski w UE potwierdziła się obserwowana wcześniej korelacja pomiędzy poparciem dla Unii a wiekiem badanych. Najwyższy odsetek zwolenników Unii wystąpił w najmłodszej grupie badanych, zaś najniższy – w przedziale wiekowym powyżej 60 lat. Jest to poniekąd zrozumiałe – osoby młode, które nie założyły jeszcze rodziny, często wyjeżdżają do innych państw członkowskich (korzystając z dobrodziejstw swobodnego przepływu osób), mają plany dotyczące pracy lub nauki za granicą, a także w mniejszym stopniu niż osoby starsze, pamiętające drugą wojnę światową, padają ofiarą negatywnych stereotypów i uproszczonych wizerunków innych nacji. Wydaje się też prawdopodobne, że dla pokolenia, które przyszło na świat pod koniec lat osiemdziesiątych, dla którego okres dojrzewania przypadł na lata 2004 – 2007, akcesja i członkostwo kraju w strukturach unijnych są poniekąd rzeczywistością zastaną. Jako jedni z głównych beneficjentów przemian społeczno-obyczajowych, które dokonały się po 1 maja 2004 r., nie pamiętają najczęściej okresu przedakcesyjnego, traktując obecną rzeczywistość nieomal jako naturalną kolej rzeczy. Inaczej jest w grupie osób powyżej 60. roku życia, które – mimo dostrzeganych korzyści związanych z obecnością Polski w UE – wciąż żywo pamiętają poprzedni system, niezależnie od wszelkich niedogodności z nim związanych (kolejki, braki na półkach). Co istotne, osoby te często wyrażają pogląd, że chociaż aktualna sytuacja nie przynosi im wymiernych korzyści, to, gdyby ponownie miało się odbywać referendum akcesyjne, zagłosowałyby „za”, głównie ze względu na korzyści dla swoich dzieci i wnuków.

Wskaźnik poparcia wykazuje też silną dodatnią korelację z wykształceniem – im wyższy jest jego poziom, tym większy odsetek badanych poparłby ponowną akcesję Polski do UE w hipotetycznym referendum. Ponadto, akceptacja dla członkostwa Polski w Unii rośnie wraz ze wzrostem dochodów w gospodarstwie domowym. Jeśli weźmie się pod uwagę pozycję zawodową, to najczęściej zwolenników członkostwa Polski w UE ma wśród studentów, specjalistów, właścicieli firm, dyrektorów i innych pracowników umysłowych. Jak pokazuje wykres 2, Polacy w większym stopniu widzą korzyści o charakterze szerszym (dobro kraju, regionu, danej grupy zawodowej), geopolitycznym lub makroekonomicznym, niż indywidualnym. Jedynie dla 6,3% obywateli wejście Polski do UE w kontekście indywidualnego statusu społeczno-ekonomicznego było niekorzystne (wskazać można

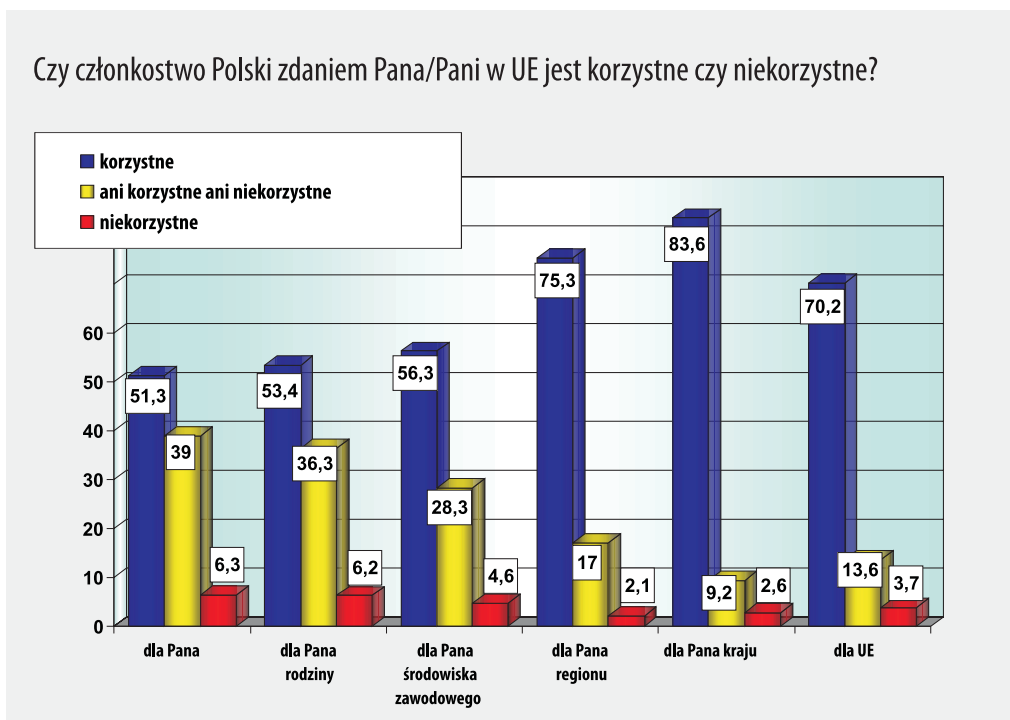
<sup>193</sup> *Sprzymierzenia Polski w Unii Europejskiej*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Komunikat z badań, BS/120/2007, Warszawa, lipiec 2007.

<sup>194</sup> *Sympatia i niechęć do innych narodów*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Komunikat z badań, BS/144/2007, Warszawa, wrzesień 2007.

pewne nieliczne grupy zawodowe, takie jak straż graniczna czy służby celne w zachodnich regionach Polski, część rolników indywidualnych itd.). Co istotne, w żadnym z analizowanych wymiarów członkostwa Polski w UE (osobistych, zawodowych, lokalnych czy międzynarodowych), odsetek dostrzeganych mankamentów z tego tytułu nie osiągnął 7%, podczas gdy średnia dla deklarowanych korzyści wyniosła 65%.

Warto także przyrzeć się wskaźnikom poparcia w ujęciu geograficznym. We wszystkich regionach Polski poparcie dla członkostwa w UE waha się między 72% (region centralny) a 86% (region północno-wschodni). Można z tego wywnioskować, że podział na Polskę metropolitalną (rozwijającą się dynamicznie dzięki integracji z Europą Zachodnią) i prowincjonalną (pogrążoną w stagnacji), często przywoływany w eurosceptycznych mediach, nie znajduje potwierdzenia w świetle badań opinii publicznej. Można też wysnuć inny wniosek: gdyby Polska nie przystąpiła do Unii, negatywne konsekwencje pozostawania poza strukturami UE dotyczyłyby nie tyle głównych ośrodków miejskich (takich jak Warszawa, Wrocław czy Łódź, które są relatywnie dobrze zintegrowane z Europą Zachodnią), co małych miast i wsi na obrzeżach kraju. Respondenci pytani o opinię zdają się to sobie dobrze uświadamiać.

Wykres 2. Percepcja korzyści płynących z członkostwa



Źródło: PBS DGA dla DA UKiE, listopad 2007.

Z punktu widzenia zwykłego obywatela, członkostwo w UE niesie ze sobą szanse dwojakiego rodzaju: z jednej strony, są to transfery pieniężne i inwestycje społeczno-gospodarcze finansowane z budżetu UE, z drugiej, dostęp do rynku wewnętrznego UE. Jak się okazuje, Polacy bardziej doceniają możliwości związane z uczestnictwem

konsumentów i przedsiębiorców w kilkusetmilionowej wspólnocie gospodarczej (53% ankietowanych) niż pobieranie dopłat bezpośrednich czy korzystanie z różnego rodzaju szkoleń zawodowych finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego (43% badanych). Nieco upraszczając wnioski z cytowanego wyżej badania, nie sposób nie zauważyć, że wizerunek Polaków jako biernych, roszczeniowo nastawionych beneficjentów funduszy unijnych (swoistych *rent-seekers*) nie znajduje potwierdzenia w rzeczywistości.

Pytani o priorytetowe dziedziny, na które należałoby przeznaczyć środki wspólnotowe tak, by różnice między krajami członkowskimi zostały jak najszybciej wyrównane, obywatele Polski na pierwszym miejscu wskazują takie zagadnienia jak: ochrona zdrowia, rozwój komunikacji (drogi, koleje, lotniska), dopłaty do obszarów rolnych oraz – w mniejszym stopniu – stypendia dla młodzieży, ochronę środowiska i badania naukowe. Trzeba przy tym pamiętać, że nie wszystkie oczekiwania Polaków można uznać za realistyczne (UE nie ma kompetencji do prowadzenia polityki zdrowotnej, która pozostaje w gestii państw członkowskich). Z drugiej strony, jeśli chodzi o dziedziny, w których nakłady UE były odczuwalne dla zwykłych obywateli (inwestycje infrastrukturalne czy transfery w ramach Wspólnej Polityki Rolnej), Polacy chcieliby zwiększenia wydatków na te cele. Przekładałoby się to na zwiększenie budżetu UE, czego respondenci biorący udział w badaniu mają świadomość. Są oni przy tym skłonni zaakceptować fakt, że w takim wypadku nieuchronnie wzrosłaby również polska składka na rzecz UE. Warto byłoby uwzględnić ten głos opinii społecznej (badanie przeprowadzono w styczniu 2008 r.) w toczącej się debacie nad kształtem budżetu europejskiego w okresie 2013–2020.

Jak pokazują badania z lutego 2008 r., Polacy uważają się w większości (56%) za dobrze poinformowanych o UE. Jedynie 10% badanych odczuwa zdecydowaną potrzebę poszerzenia swojej wiedzy o instytucjach i zasadach działania Unii. Co więcej, w percepcji społecznej władze różnego szczebla – lokalnego, regionalnego czy wojewódzkiego dobrze wywiązują się z roli informatora o szansach, jakie stwarza możliwość wykorzystania funduszy czy programów europejskich. Niepokoi jednak fakt, że w grupie osób zamieszkujących małe miasta i mających niskie dochody odsetek osób uważających się za niedostatecznie poinformowane jest stosunkowo wysoki. Uwaga instytucji publicznych powinna zatem w większym stopniu skupiać się na osobach, które nie są częstymi gośćmi centrów informacji europejskiej zlokalizowanych w dużych metropoliach kraju. To do nich powinna być adresowana kampania informacyjna.

Podsumowując, pozytywny wynik referendum akcesyjnego w czerwcu 2003 r. był efektem przemyślanej decyzji obywateli, której potwierdzenie i ugruntowanie przyniosły kolejne miesiące i lata. Polacy niezmiennie opowiadają się za obecnością ich kraju w strukturach europejskich, zapewne również dlatego, że integracja z UE zbiegła się w czasie z dobrą koniunkturą gospodarczą. Co być może najważniejsze, teza o nierównym podziale korzyści z członkostwa Polski w UE (w ujęciu terytorialnym, zawodowym czy też wiekowym) nie znajduje potwierdzenia w rzeczywistości. O ile osoby młode, wykształcone, mieszkające w dużych miastach mają zgoła entuzjastyczny stosunek do integracji europejskiej, to jednak odsetek zwolenników Unii w stosunku do jej przeciwników przeważa we wszystkich analizowanych grupach społecznych.

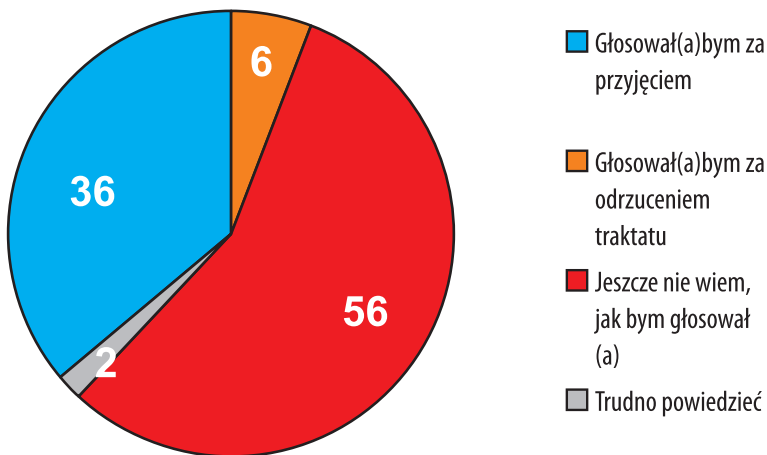
## Traktat z Lizbony

Wydarzeniem, które niewątpliwie miało najbardziej doniosłe znaczenie dla funkcjonowania UE w najbliższych latach, a może nawet dziesięcioleciach, było uzgodnienie kompromisowego tekstu traktatu porządkującego prawo pierwotne Wspólnot Europejskich, zwanego potocznie Traktatem z Lizbony. W tym miejscu warto zastanowić się, jak negocjacje i ich efekty były postrzegane przez zwykłych obywateli.

Tytułem wstępu trzeba poczynić zastrzeżenie, że pytanie o wpływ zapisów traktatu na pozycję Polski w UE pozostaje wciąż otwarte, nawet w opinii ekspertów prawa międzynarodowego. W związku z tym łatwo zrozumieć pewne wahania opinii publicznej, zmuszonej polegać na licznych, często sprzecznych, interpretacjach zapisów traktatu przez polityków.

Prowadzoną w mediach dyskusję nad zmianami w prawie pierwotnym UE zdominowały dwie kwestie: możliwość legalizacji związków par homoseksualnych oraz perspektywy odzyskania przez Niemców nieruchomości

**Wykres 3. Wyniki sondażu odpowiadającego na pytanie: *gdyby doszło do ogólnonarodowego referendum w sprawie przyjęcia Traktatu z Lizbony, jakby Pan/i głosował/a?* (marzec 2008)**



Źródło: PBS DGA, 2008.

i majątków ziemskich utraconych po 1945 r.<sup>195</sup>. Wśród ewentualnych negatywnych konsekwencji wiążących się z przyjęciem traktatu nie pojawiła się natomiast sprawa systemu głosowania w UE. Ogólnie rzecz biorąc, Polacy nie podzielają obaw niektórych polityków we wspomnianych wyżej kwestiach. Niepokój natomiast może budzić zjawisko „tabloidyzacji” i upolitycznienia procesu negocjacji i dyskusji nad Traktatem, gdzie uwagę mediów przykuwają głównie doniesienia o charakterze sensacyjnym, które na ogół nie znajdują potwierdzenia w analizach prawników. W informacjach medialnych rzadko można było natomiast znaleźć istotne, z punktu widzenia polskiej racji stanu, wątki odnoszące się do następujących kwestii:

<sup>195</sup> Por. D. Uhlig, *Strachy na Lachy*, „Gazeta Wyborcza”, 25 marca 2008 r.

- czy i w jakim stopniu traktat porządkuje prawno-kompetencyjną strukturę UE,
- jak zmieni się status poszczególnych państw członkowskich, zwłaszcza w kontekście procesów decyzyjnych,
- w jakim stopniu traktat zwiększa rolę parlamentów narodowych,
- czy polityka zagraniczna Unii będzie w przyszłości realizowana w poszanowaniu zasady solidarności,
- czy przyjęcie traktatu doprowadzi do zmniejszenia, czy może zwiększenia szans na realizację polskich priorytetów (takich jak niwelowanie różnic w rozwoju społeczno-gospodarczym, pogłębianie współpracy z Ukrainą czy zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego Europy i Polski).

Jeszcze w marcu 2008 r. opinie na temat możliwych dróg ratyfikacji (rozstrzygnięcie dylematu – referendum czy ratyfikacja przez parlament) były podzielone niemalże po połowie (wykres 3). Zarazem ponad połowa ankietowanych (55%) nie potrafiła powiedzieć jak by zagłosowała, gdyby doszło do referendum. Ostatecznie opowiedziano się za trybem parlamentarnym. 2 kwietnia Parlament zakończył prace nad ustawą upoważniającą Prezydenta RP do ratyfikacji Traktatu z Lizbony.

Biorąc pod uwagę relatywnie przychylny stosunek młodych ludzi w Polsce do UE, nie dziwi fakt, że liczba zwolenników Traktatu jest największa właśnie wśród osób z grupy wiekowej 25-39 lat (67% poparcia), najmniejsza zaś wśród Polaków po 60 roku życia (63% poparcia)<sup>196</sup>. Różnice, jak widać z powyższych danych, nie są jednak znaczące. Wśród Polaków w wieku emerytalnym największa jest natomiast grupa zdecydowanych przeciwników przyjęcia Traktatu.

Podsumowując wątek dotyczący Traktatu z Lizbony, trzeba podkreślić, że społeczna percepcja reformy prawa pierwotnego Wspólnot Europejskich została w Polsce ukształtowana w warunkach gorącej debaty o charakterze politycznym. Upolitycznieniu i sprowadzeniu dyskusji na tory emocjonalne towarzyszyło ogólne niedoinformowanie o treści postanowień Traktatu. Przytoczone badanie zdaje się potwierdzać psychologiczną prawidłowość, że stosunek do przedmiotu lub sytuacji zależy od motywacji danej osoby, jej potrzeby poznania oraz zdolności dokonania wnikliwej oceny<sup>197</sup>.

## Migracje zarobkowe

Problem migracji od kilku lat, za sprawą swej medialności, nieodłącznie stanowi istotny wątek w postrzeganiu UE, wywołując na przemian zaciekawienie, niepokój i nadzieje. Zaraz po akcesji możliwość podjęcia zatrudnienia w krajach Europy Zachodniej wydawała się dla wielu Polaków głównym wymiernym udogodnieniem płynącym z obecności Polski w UE. Najnowsze badania pokazują, że z czasem w świadomości społecznej dokonała się zmiana postawy wobec tego zagadnienia. Rosnące wskaźniki emigracji stały się źródłem obaw o rodziny pozostawione w kraju, o utratę spójności społecznej na wyludnionych terenach, we wsiach i w miastach, o patologie społeczne rzekomo rozprzestrzeniające się wśród społeczności Polaków za granicą. W prasie i telewizji obecna była także zwykła ludzka ciekawość: czy Polakom uda się „zawojować” Wielką Brytanię lub Irlandię? Czy rodacy przyniosą

<sup>196</sup> Ibidem.

<sup>197</sup> Por. *Model dwutorowości perswazji* (Elaboration Likelihood Model - ELM).

chlubę czy też wstyd krajowi? Jak wygląda codzienne życie Polaków mieszkających w Dublinie, Hamburgu czy Brukseli? Odpowiedzi na te pytania w swoisty sposób próbowały udzielić zarówno krajowe, jak i zagraniczne media, w tym również i te skupione wokół samoorganizujących się społeczności migracyjnych.

W czwartym roku członkostwa mówiono o emigracji Polaków z rosnącym niepokojem – oto potencjał kapitału ludzkiego ulega zmniejszeniu. Zdarzało się, że wyjazdy zarobkowe traktowano jako przejaw niepatriotycznej postawy, pogoń za ekonomicznym sukcesem kosztem duchowej łączności z krajem. Wokół tematu wyjazdów zarobkowych narosło wiele mitów, stereotypów i nieporozumień. Analizując zjawisko migracji w kontekście badań opinii społecznej, warto zastanowić się nad trzema zagadnieniami. Po pierwsze, jaki wizerunek polskiego emigranta wyłania się z badań społecznych i doniesień medialnych? Po drugie, jak Polacy są postrzegani w społeczeństwach krajów przyjmujących? W tej drugiej kwestii omówiona zostanie sytuacja Polaków w Wielkiej Brytanii, widziana oczyma mediów brytyjskich. Po trzecie wreszcie, czy prawdą jest, że wielu Polaków decyduje się na powrót do kraju? W tej ostatniej kwestii badania opinii publicznej są niesłychanie użyteczne, ponieważ nie ma oficjalnych statystyk (opracowanych przez władze krajowe czy instytucje międzynarodowe), które w sposób rzetelny pozwoliłyby określić skalę powrotów do kraju.

Jak stwierdzono w rozdziale 2, poświęconym rynkowi pracy i migracjom, próby precyzyjnego określenia skali i intensywności przepływów migracyjnych między Polską a innymi państwami członkowskimi mogą być obciążone dużą dozą błędów, co wynika z niedoskonałości krajowych systemów monitorujących zatrudnienie obcokrajowców w poszczególnych państwach członkowskich. Stąd też wiele instytucji badawczych opiera się na relacjach osób planujących wyjazd za granicę. I tak, według badań firmy SMG/KRC, przeprowadzonych we wrześniu 2006 r., chęć wyjazdu deklarują przede wszystkim mieszkańcy małych miast, którzy nie widzą dla siebie przyszłości w swoich rodzinnych miejscowościach<sup>198</sup>. Należy jednak pamiętać, że tego typu estymacje są obciążone dużym ryzykiem błędów, zwłaszcza ze względu na mało reprezentatywną próbę (w tym wypadku było to 2000 osób mieszkających tylko w miastach).

Można zaryzykować stwierdzenie, że stosunkowo większym potencjałem emigracyjnym charakteryzują się regiony mniej zurbanizowane. Więcej osób (proporcjonalnie w stosunku do liczby mieszkańców) wyjeżdża z województw: podlaskiego, małopolskiego i podkarpackiego. Duże miasta Polski opuszcza mniejszy odsetek ludności, co niewątpliwie wiąże się z mniejszą stopą bezrobocia i wyższym wskaźnikiem zatrudnienia w dużych aglomeracjach miejskich. Wpływ sieci migracyjnych na liczbę wyjazdów z danego regionu jest bardzo duży, a zatem obiektywne wskaźniki społeczno-gospodarcze nie determinują skali wyjazdów z danego regionu.

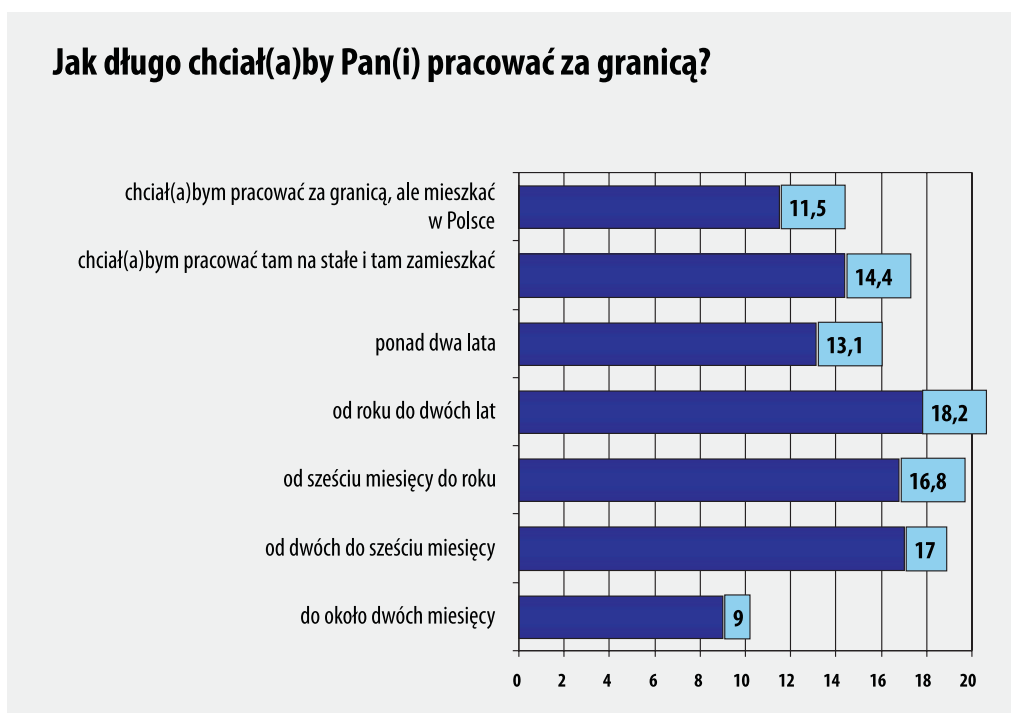
Podsumowując, współczesna mapa migracyjna Polski stała się o wiele bardziej zróżnicowana niż w w okresie przedakcesyjnym. Większym potencjałem emigracyjnym charakteryzują się regiony mniej zurbanizowane, wyjeżdżają przede wszystkim mieszkańcy małych miast i wsi. Międzyregionalny wzorzec migracji, jaki ukształtował się w okresie poakcesyjnym, był bardzo zróżnicowany, w zależności od kraju docelowego. Przykładowo, Wielka Brytania była szczególnie atrakcyjna dla mieszkańców regionów o słabych sieciach migracyjnych, ale za

<sup>198</sup> D. Pawłowska, M. Grudzień, Młodzi nie muszą emigrować, „Dziennik”, 13 września 2006 r.

to dużych tradycjach przemysłowych, np. kujawsko-pomorskiego, łódzkiego i śląskiego. Do Irlandii – zupełnie nowego kraju docelowego – udawali się głównie mieszkańcy północnej części Polski i Mazowsza, regionów stosunkowo słabo reprezentowanych w okresie przedakcesyjnym. Tendencje te potwierdzają również wyniki badań dotyczących doświadczeń migracyjnych w latach 2005–2007. Najczęściej wtedy emigrowali mieszkańcy województwa podkarpackiego, lubelskiego i dolnośląskiego. Jednakże, monitorując okres przed i po 1 maja 2004 r., można zauważyć zjawisko stopniowego zrównywania się udziału ludności różnych województw wśród emigrantów i mieszkańców Polski<sup>199</sup>.

Wejście do UE wpłynęło na cechy jakościowe migracji i tym samym na profil polskiego migranta. Pomimo braku pełnego obrazu mobilności międzynarodowej Polaków można wyróżnić jednak kilka cech charakterystycznych.

Wykres 4. Deklarowany czas trwania zatrudnienia za granicą (luty 2008)



Źródło: CBOS, luty 2008.

Polacy wyjeżdżają za granicę w celach zarobkowych (ponad 90%). Chociaż nadal przeważają wyjazdy krótko-okresowe, od kilku lat obserwowany jest stały wzrost wyjazdów na dłuższy okres czasu (por. wykres 4). Można więc stwierdzić, że z jednej strony wciąż utrzymuje się pewna liczba osób, które regularnie cyrkulują między

<sup>199</sup> I. Grabowska-Lusińska, M. Okólski, *Migracja z Polski po 1 maja 2004 r.: jej intensywność i kierunki geograficzne oraz alokacja migrantów na rynkach pracy krajów Unii Europejskiej*, Ośrodek Badań nad Migracjami, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2007.

miejszem zamieszkania w Polsce i miejscem pracy za granicą, z drugiej, coraz więcej osób poluzowało więzi z krajem, choćby poprzez zaproszenie członków rodziny do wspólnego życia w kraju przyjmującym.

W ostatnim okresie emigracja zarobkowa uległa znaczącej maskulinizacji w porównaniu z okresem przedakcesyjnym. Potwierdzają to również dane uzyskane w corocznym raporcie SOPEMI (raport ten także bazuje częściowo na badaniach opinii publicznej), według którego udział kobiet w ogólnej liczbie migrantów z Polski systematycznie spada. Ciekawym wyjątkiem są pod tym względem Włochy, z silną (trzykrotną) przewagą kobiet. Sytuacja ta jest związana z charakterem wykonywanych tam prac – Polki pracują głównie jako opiekunki oraz pomoce domowe. Nieco więcej kobiet niż mężczyzn pracuje również we Francji oraz Hiszpanii. Dla porównania, w Norwegii Polki stanowią jedynie 15% polskich emigrantów<sup>200</sup>.

Obecni emigranci są zdecydowanie młodszy niż osoby wyjeżdżające przed 2004 r. W grupie tej dominują osoby do 34 roku życia, przy czym daje się zauważyć różnice w zależności od docelowego kraju migracji. I tak, do Niemiec – tradycyjnego kraju polskiej emigracji – nadal jeżdżą osoby starsze w porównaniu do tych, które wybrały „nowe” kierunki migracji. W poakcesyjnym strumieniu migracyjnym dominują tzw. single oraz związki typu DINK's (*Double Income No Kids*). Większe zainteresowanie pracą za granicą osób młodych potwierdzają badania opinii publicznej z początku 2008 r. Według wyników badania CBOS, największe zainteresowanie wyjazdem zarobkowym deklarują osoby młode, do 24 roku życia, ale również bezrobotni oraz osoby z niskimi dochodami. Istotnym czynnikiem wpływającym na zainteresowanie pracą za granicą są również kontakty ze środowiskiem polskich emigrantów oraz wcześniejsze doświadczenia z pracą za granicą<sup>201</sup>.

Cechą silnie determinującą migracje jest również wykształcenie (wyższe i zawodowe). Polscy emigranci to generalnie osoby dobrze wykształcone. W grupie tej osoby z wykształceniem podstawowym stanowią jedynie niewielki odsetek badanych. W Wielkiej Brytanii Polacy względem struktury wykształcenia wyprzedzili nie tylko imigrantów z innych krajów, lecz również ludność rodzimą.

Edukacja nie przekłada się jednak na sukces na rynku pracy. Polacy, tak jak inni imigranci, najczęściej znajdują zatrudnienie na stanowiskach niewymagających kwalifikacji bądź wymagających wąskiej specjalizacji. Najbardziej niepokojące jest częste zjawisko podejmowania przez osoby wykształcone prac niewymagających jakichkolwiek kwalifikacji.

Analizując zatrudnienie Polaków w poszczególnych krajach, można zaobserwować pewne różnice w odniesieniu do konkretnych krajów docelowych. Na przykład w Wielkiej Brytanii mężczyźni znajdują zatrudnienie głównie w budownictwie (19%), hotelarstwie i gastronomii (1%), kobiety w hotelach, restauracjach (14%) i służbie zdrowia<sup>202</sup>. W Skandynawii dominuje zatrudnienie w rolnictwie, ogrodnictwie, przemyśle (przetwórstwo ryb w Islandii). W Hiszpanii Polacy znajdują pracę w budownictwie, rolnictwie, branży hotelowo-gastronomicznej oraz jako pomoc domowa. Z kolei w Holandii pracują głównie jako ogrodnicy, rzeźnicy, robotnicy rolni i żeglarze śródlądowi.

<sup>200</sup> E. Kępińska: *Recent Trends in International Migration. The 2007 SOPEMI Report for Poland*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2007, s. 42.

<sup>201</sup> *Doświadczenia i plany dotyczące pracy za granicą*, Centrum Badań Opinii Społecznej, Komunikat z badań, BS/35/2008, Warszawa, luty 2008.

<sup>202</sup> A. Fidel, E. Piętka, *Funkcjonowanie polskich migrantów na brytyjskim rynku pracy, Ośrodek Badań nad Migracjami*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2007, s. 13.



Podejmowanie się typowo „imigranckich” prac przekłada się na wynagrodzenie. Przykładowo, w Wielkiej Brytanii Polacy zarabiają średnio kilka funtów mniej niż osoby na tych samych stanowiskach, które przyjechały przed 2000 r.<sup>203</sup> (7,3 funta za godzinę pracy). Jest to najniższa stawka w porównaniu z 26 narodowościami wziętymi pod uwagę w raporcie; Polaków wyprzedzają Somalijszczy, Turcy i Chińczycy. Mimo niskich zarobków Polacy należą do najcięższej pracujących osób. W Wielkiej Brytanii pracują średnio 41,5 godziny w tygodniu. Wyprzedzają ich jedynie Amerykanie, którzy wykonując inne prace, dostają prawie dwa i pół raza wyższe wynagrodzenie. Średnia dla pracowników miejscowych wynosi natomiast 36,5 godziny tygodniowo przy wynagrodzeniu ok. 11 funtów za godzinę<sup>204</sup>. Sami Polacy akceptują tę sytuację prawdopodobnie jako tymczasową, tj. wyrzeczenia w imię szybkiego zgromadzenia środków finansowych.

Określiwszy powyżej sylwetkę polskiego pracownika migrującego, warto sięgnąć po bardziej subiektywne ujęcie zjawiska migracji Polaków do Wielkiej Brytanii<sup>205</sup>, a mianowicie ich wizerunek w oczach społeczeństwa przyjmującego.

W dyskusji na temat wpływu migracji na sytuację ekonomiczną państw przyjmujących można wyodrębnić dwa podejścia. Z jednej strony bada się wpływ makroekonomiczny przejawiający się we wzroście gospodarczym, wahanach inflacji, zmianach poziomu bezrobocia oraz stabilności gospodarczej i konkurencyjności gospodarki. Z drugiej strony, analizie poddaje się efekty mikroekonomiczne, takie jak: wpływ migracji na pojawianie się luk na rynku pracy, wahania w zakresie wynagrodzeń pracowników rodzimych, konkurencyjność poszczególnych branż, czy też zmiany w zakresie wydatków społecznych. Okazuje się, że prasa brytyjska postrzegала zjawisko imigracji zarówno w wymiarze makroekonomicznym, jak i mikroekonomicznym.

W 2007 r. wymowa artykułów o Polsce i Polakach w Wielkiej Brytanii uległa znamiennej ewolucji w stosunku do sytuacji z 2004 r. Jeszcze w 2004 r. Polacy funkcjonowali w brytyjskiej świadomości zbiorowej głównie jako zagrożenie („imigracyjne tsunami”). W następnych latach obraz ten stawał się bardziej złożony. Na początku 2008 r. lęków i problemów związanych z polską imigracją było wyraźnie mniej. Według brytyjskich dziennikarzy główną przeszkodą na drodze do pełnej integracji imigrantów z Polski ze społeczeństwem brytyjskim był brak wystarczającej znajomości języka angielskiego, nieprzystosowanie Polaków do życia w wielokulturowym społeczeństwie oraz – rzadziej – przestępczość. Do mediów dostawały się często incydenty z udziałem Polaków, takie jak ignorowanie zakazu jazdy samochodem po spożyciu alkoholu czy kłusownictwo (nielegalny połów ryb).

Dzienniki opiniotwórcze na ogół podkreślają fundamentalną tezę, że rozszerzenie z 2004 r. wywarło pozytywny, choć umiarkowany, wpływ na tempo rozwoju gospodarczego Wielkiej Brytanii. Chodzi głównie o istotne impulsy dynamizujące gospodarkę brytyjską w poszczególnych sektorach czy regionach. Jednocześnie Brytyjczyków nie

<sup>203</sup> J. Eade, S. Drinkwater, M. P. Garapich, *Polscy migranci w Londynie – klasa społeczna i etniczność*, Center for Research on Nationalism, Ethnicity and Multiculturalism, Uniwersytet Surrey, 2006, s. 6.

<sup>204</sup> *Britain's Immigrants: An economic profile*, Institute for Public Policy Research, Londyn, 30 września 2007, s. 22.

<sup>205</sup> Omówienie wizerunku Polaków w Wielkiej Brytanii zostało oparte na ekspertyzie Joanny Fominy, Justyny Frelak, Mirosława Bienieckiego i Anny Korolec zatytułowanej *Public Perception of Labour Migration within the EU. The Case of Polish Labour Migrants in the British Press*, opracowanej w Instytucie Spraw Publicznych w październiku 2007 r. Autorzy wykonali żmudną i benedyktyńską wręcz pracę polegającą na przefiltrowaniu wielu periodyków pod kątem polskiej tematyki, wyłowieniu określonych wątków, a następnie ich analizie jakościowej. Badania dotyczyły artykułów, które zostały opublikowane w dwóch okresach (styczeń–sierpień 2004 i styczeń–sierpień 2007). Możliwe było zatem uchwycenie zmiennej dynamiki debaty imigracyjnej w Wielkiej Brytanii.

przekonują obiektywne i racjonalne analizy, takie jak raport brytyjskiego Departamentu Pracy i Emerytur, według którego nie odnotowano bezpośredniej korelacji między wzrostem liczby imigrantów na brytyjskim rynku pracy a wskaźnikiem bezrobocia, także w odniesieniu do grupy pracowników niskokwalifikowanych. Często pomija się fakt, że duża mobilność pracowników z „nowych” państw członkowskich ma pozytywne skutki dla Wielkiej Brytanii, ponieważ prowadzi do wypełnienia braków siły roboczej w określonych dziedzinach. Dla przykładu, imigranci stanowią połowę z ponad 2 tysięcy dentystów zatrudnionych w brytyjskiej służbie zdrowia w ciągu ostatniego roku (z czego 25% to obywatele polscy)<sup>206</sup>.

Dla Wielkiej Brytanii imigracja stanowi źródło taniej siły roboczej, której nie trzeba kształcić, szkolić, ani motywować do pracy. Co ciekawe, bardzo często Brytyjczykom umyka fakt, że praca imigrantów jest opłacalna dla krajowego budżetu – wpływy z tytułu zatrudnienia imigrantów są wyższe niż potencjalne wydatki. Tylko niektóre media doceniają to, że imigranci, w porównaniu z rodzimymi Brytyjczykami, są bardziej przedsiębiorczy i społecznie mobilni. Warto zacytować w tym miejscu artykuł, który świetnie oddaje ten sposób myślenia: „Słowo ‘Polak’ stało się synonimem taniego i solidnego pracownika, uwielbianego przez klasę średnią za to, że chroni ją przed wzrostem cen oraz przez Kanclerza Skarbu za to, że pomaga mu w walce z inflacją”<sup>207</sup>.

Mimo niewątpliwych korzyści płynących z migracji artykuły prasowe wskazują na bolesne czasem dostosowania na lokalnych rynkach pracy, które mają negatywne konsekwencje dla określonych grup społecznych. I tak, biorąc pod uwagę, że 75% obywateli „nowych” państw członkowskich otrzymuje wynagrodzenie obliczane według najniższych stawek godzinowych (4,50-6 funtów), ich wpływ na ograniczanie nacisków płacowych przez 25% brytyjskiej siły roboczej zarabiającej mniej niż 6 funtów na godzinę jest niezaprzeczalny. Brytyjski tygodnik „The Economist” podaje przykład Southampton, gdzie płace pracowników budowlanych w ostatnim czasie spadły o połowę<sup>208</sup>. Ma to określone konsekwencje dla systemu zabezpieczenia społecznego i wskaźników wykluczenia społecznego, a przede wszystkim poczucia bezpieczeństwa wśród najmniej zarabiających Brytyjczyków.

Rysuje się ryzyko pogłębienia zjawiska ubóstwa osób pracujących (*working poor*). Status społeczny i ekonomiczny osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (niepełnosprawnych, niektórych mniejszości etnicznych) ulega obniżeniu. Dodatkowo polityka rynku pracy musi stawić czoła tzw. „pułapce bezrobocia”, czyli sytuacji, kiedy podjęcie zatrudnienia przez osobę bezrobotną może oznaczać spadek dochodów w gospodarstwie domowym. Dlatego też korzyści występujące w skali makroekonomicznej mogą wywoływać problemy w skali mikro. Co do zasady, imigranci z „nowych” państw członkowskich więcej wpłacają do publicznej kasy, niż z niej otrzymują w postaci świadczeń i usług w systemie zabezpieczenia społecznego. W skali regionalnej i lokalnej trudno jednak nie zauważyć, że niektóre instytucje (urzędy pracy i szkoły podstawowe) wzięły na siebie dodatkowe obowiązki, takie jak obsługa administracyjna i merytoryczna społeczności imigrantów.

Na uwagę zasługuje także język, jakim posługują się autorzy artykułów w brytyjskiej prasie (zarówno tabloidach, jak i poważnych, opiniotwórczych tytułach). Otóż okazuje się, że brytyjska debata o imigracji cechuje się dużym

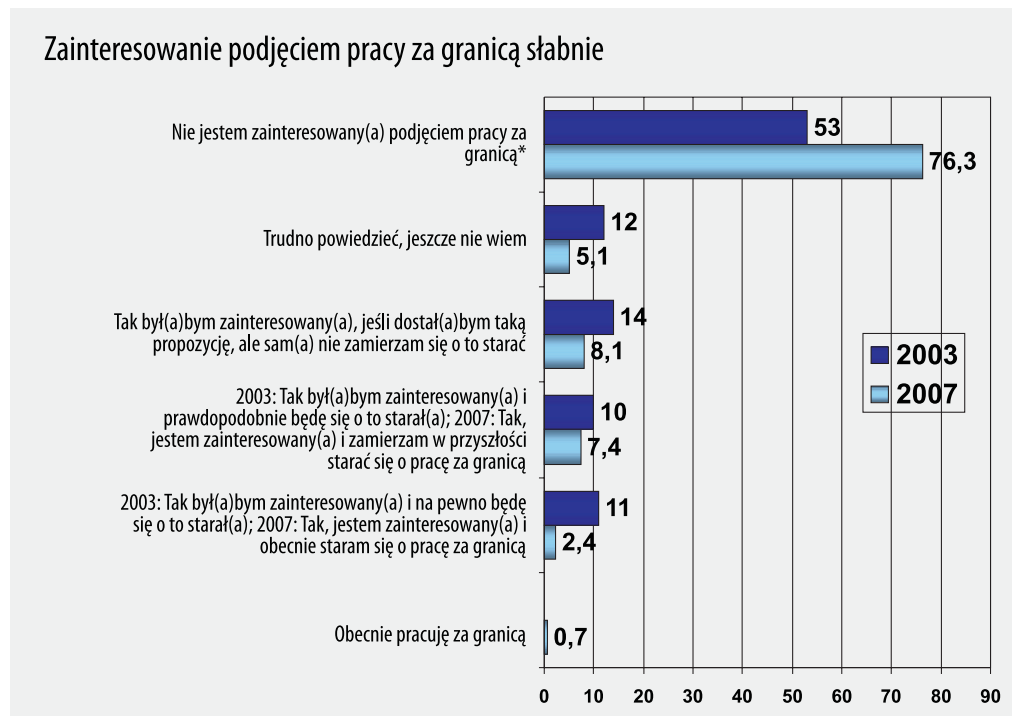
<sup>206</sup> Ibidem.

<sup>207</sup> „The Times”, June 16th, 2007. Cyt. za J. Fomina, J. Frelak, M. Bieniecki, A. Korolec, *Public Perception of Labour Migration within the EU. The Case of Polish Labour Migrants in the British Press*, Institute of Public Affairs, Warsaw 2007.

<sup>208</sup> *Second Thoughts*, „The Economist”, August 24th, 2006.

ładunkiem emocjonalnym, stąd napływ pracowników z Polski opisywany jest często w kategoriach militarnych (najazd) czy klęsk naturalnych (zalew, potop). Jako przykład niech posłuży następujący cytat: „Wyspiarze mają szczególną skłonność do utwierdzania się w przekonaniu, że panuje u nich przeludnienie i kiedy słowa takie jak ‘inwazja’ i ‘azjatycka powódź’ pojawiają się w porannej prasie, obawiają się, że standard ich życia ulegnie pogorszeniu i że dużo trudniej im będzie realizować swoje istotne oczekiwania”<sup>209</sup>.

Wykres 5. Zainteresowanie podjęciem pracy za granicą (lata 2003 i 2007)



Źródło: CBOS, 2008.

Warto dodać na koniec, że debata imigracyjna w Wielkiej Brytanii jest – mimo naturalnej skłonności do szukania sensacji, cechującej prasę na całym świecie – zadziwiająco szczerą i dojrzałą<sup>210</sup>. Ilustracją tego jest choćby poniższy cytat: „Polacy pracują wszędzie. Sprzątają biura w City, ale także kierują tymi biurami. Budują domy, ale także handlują nieruchomościami. Niektórym przypadł w udziale sukces, innym bieda i niepowodzenie, większość znajduje się gdzieś pośrodku”<sup>211</sup>.

<sup>209</sup> Humphry i Ward, 1974, cyt. za J.Fomina, J. Frelak, M. Bieniecki, A. Korolec, *Public Perception of Labour Migration within the EU. The Case of Polish Labour Migrants in the British Press*, Institute of Public Affairs, Warsaw 2007.

<sup>210</sup> Oczywiście zdarzają się wyjątki: Zboczeńcy żywiący się łabędziami – tak postrzega Polaków bulwarówka „Daily Mail”, „Nasi rodacy w Wielkiej Brytanii mają tego dość. Złożyli skargę na gazetę, a w walce wspiera ich sam burmistrz Londynu”, J. Różalski, Polacy wojują z Daily Mail, „Metro”, 18 marca 2008 r.

<sup>211</sup> „Times”, 16 czerwca 2007. Cyt. za J. Fomina, J. Frelak, M. Bieniecki, A. Korolec, *Public Perception of Labour Migration within the EU. The Case of Polish Labour Migrants in the British Press*, Institute of Public Affairs, Warsaw 2007.

Trzeci wątek podejmowany w niniejszym podrozdziale wiąże się z pytaniem, w jakim stopniu Polacy pracujący za granicą są skłonni wrócić do kraju. Na wykresie 5 wyraźnie widać, że odsetek osób, które nie są zainteresowane emigracją zarobkową, wzrósł z 53% w 2003 r. do 76,3% w 2007 r. W jednym z badań opinii publicznej wykazano, że w 2008 r. powrót do kraju planuje dwa razy więcej Polaków przebywających w Wielkiej Brytanii i Irlandii niż w roku ubiegłym<sup>212</sup>. Chęć powrotu zadeklarowało 12% badanych (w 2007 r. – tylko 6%). Wciąż jednak 75% badanych nie zamierza wracać do kraju w ciągu najbliższego roku, a 50% – w ciągu następnych kilku lat. Asumptem do dyskusji nad sytuacją społeczno-gospodarczą Polaków mogą być deklarowane powody, które skłaniają rodaków do powrotu: 35% jako główną przyczynę wskazało tęsknotę za Polską i najbliższymi. Blisko 30% respondentów chce reemigrować, ponieważ uważa, że w kraju czekają na nich znacznie większe możliwości rozwoju, co piątego badanego do powrotu skłaniają względy osobiste, kolejne 13% stwierdziło, że o ich powrocie zdecyduje słabnący funt szterling, a tylko 7% jako wskazało negatywny stosunek do Wielkiej Brytanii i mieszkańców tego kraju. Większość reemigrantów chce rozpocząć lub kontynuować karierę zawodową (64%), 35% deklaruje chęć podjęcia na nowo przerwanych studiów, a blisko co czwarty respondent zastanawia się nad założeniem własnej firmy.

Podsumowując, z badań opinii publicznej wynika, że doświadczenie zarobkowania poza krajem prawie dwukrotnie częściej mają mężczyźni, legitymujący się co najmniej średnim wykształceniem. Zainteresowanie podjęciem pracy za granicą wiąże się z wiekiem – im młodszy respondenci, tym częściej składają takie deklaracje i tym silniej są zmotywowani. Istotna jest też sytuacja finansowa – im niższe dochody, tym większe zainteresowanie podjęciem pracy za granicą. Osoby mające już za sobą doświadczenie pracy poza krajem deklarują mniejsze zainteresowanie ponownym wyjazdem do pracy niż osoby, które w ciągu ostatnich 10 lat nie podejmowały takiej pracy<sup>213</sup>. Sygnały dotyczące fali powrotów Polaków z emigracji nie są do końca jednoznaczne. Wciąż zainteresowanie pracą za granicą jest duże, choć niewątpliwie spada dynamika wyjazdów (jeśli uznać wyniki badań opinii publicznej za miarodajne). Istotne jest, że poprawia się wizerunek Polaków za granicą, na co wskazują analizy brytyjskiej prasy.

## Wejście do strefy Schengen

Z punktu widzenia zwykłych obywateli – turystów, kierowców ciężarówek czy mieszkańców przygranicznych miejscowości – Polska w sposób symboliczny została zintegrowana z Europą po raz drugi w grudniu 2007 r. Wtedy to opustoszały posterunki na polskich granicach z Czechami, Litwą, Niemcami i Słowacją. 21 grudnia 2007 r. znikły kontrole na przejściach lądowych i morskich, w marcu 2008 r. natomiast na przejściach lotniczych (o prawnych i administracyjnych aspektach tego procesu traktuje rozdział 5).

Na ile polskie społeczeństwo jest świadome kosztów i korzyści przystąpienia Polski do strefy Schengen? Badanie przeprowadzone pod koniec 2007 r. przez OBOP dowodzi, że w opinii społecznej przystąpienie Polski do strefy

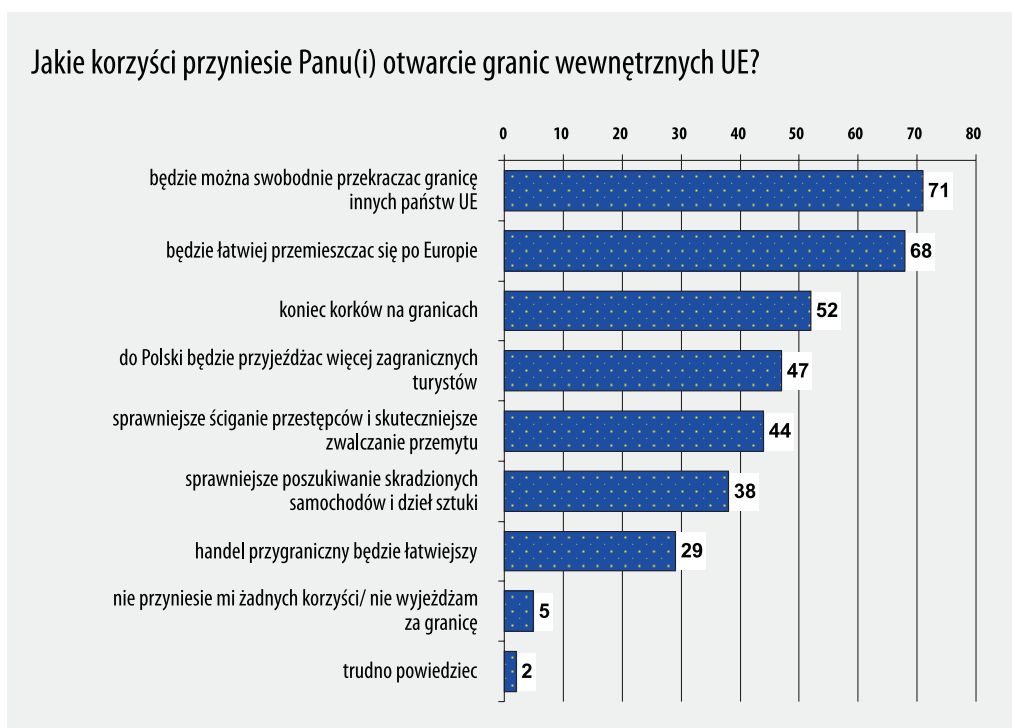
<sup>212</sup> Badanie przeprowadził Interaktywny Instytut Badań Rynkowych (IIBR) (Polska Agencja Prasowa, *Wielki powrót z Wysp – wracają, bo tęsknią*).

<sup>213</sup> *Doświadczenia i plany dotyczące pracy za granicą*, CBOS, op.cit.

Schengen budzi raczej pozytywne, niż negatywne konotacje. Aż 93% badanych respondentów przewiduje konkretne korzyści, jakie przyniesie im wejście Polski do strefy Schengen, a tylko 5% jest odmiennego zdania. Najmniej obaw związanych z wejściem Polski do strefy Schengen mają mężczyźni, w wieku 55-64 lata, mieszkający miast od 100 do 500 tysięcy osób<sup>214</sup>.

Przywołane badanie dowodzi także skali obaw, związanych z otwarciem granicy wewnętrznej – aż 86% badanych dostrzega negatywne aspekty tego wydarzenia. Odnotowane obawy dotyczą głównie wzrostu ilości wwożonych narkotyków i innych nielegalnych towarów. Warto także odnieść się do problemu przyszłych stosunków z Ukrainą. Polskę łączą specjalne więzy z naszym południowo-wschodnim sąsiadem. W 2003 r., aby wejść

**Wykres 6. Potencjalne korzyści dla obywateli polskich związane z otwarciem granic wewnętrznych (grudzień 2007)**



Źródło: Opinie na temat wejścia Polski do strefy Schengen, TNS OBOP, grudzień 2007.

do Unii, Polska musiała wprowadzić wizy dla Ukraińców. Wizy dotychczas były bezpłatne i rocznie wydawano ich obywatelom ukraińskim 570 tys. Od grudnia Polska wystawia wizy „schengenские”, za które wnioskodawcy płacą równowartość 35 (jest to specjalna, obniżona stawka dla obywateli Ukrainy i Rosji) i 60 euro (obywatele Białorusi i większości innych państw). Polska zachowała prawo do kontynuowania wydawania wiz, których waż-

<sup>214</sup> Opinie na temat wejścia Polski do strefy Schengen, TNS OBOP, grudzień 2007.

ność będzie ograniczona tylko do terytorium Polski, jednak ich liczba będzie niewielka. Między Polską i Ukrainą wkrótce zacznie obowiązywać umowa o małym ruchu granicznym (mieszkańcy przygranicznych terenów będą mogli podróżować bez wizy) oraz zwolnieniu z opłat wizowych niektórych kategorii osób, takich jak krewni osób mieszkających w Polsce lub studentów. Biorąc pod uwagę bliskie związki Polaków i Ukraińców, percepcja historycznego aktu zniesienia granic wewnętrznych będzie zależę od tego, czy na granicy wschodniej uda się wypracować elastyczne rozwiązania sprzyjające zacieśnianiu polsko-ukraińskich więzi. Kompromis powinien zostać osiągnięty ze względu na obopólne korzyści.

Warto zastanowić się także nad percepcją społeczną rozszerzenia strefy Schengen w „starych” państwach członkowskich. Jakie konsekwencje niesie ono dla społeczeństw „starej Unii”? Od grudnia 2007 r. kraje takie jak Czechy, Austria czy Niemcy nie posiadają lądowych przejść granicznych (poza Szwajcarią, która także niebawem przystąpi do Schengen). W ostatnim czasie w zachodnioeuropejskich mediach pojawiają się alarmistyczne doniesienia na temat potencjalnie katastroficznych skutków przesunięcia granic Schengen na Wschód. Pod wpływem nacisku mediów także politycy odczuli potrzebę zajęcia stanowiska w tej sprawie. Gwałtowne reakcje niektórych zachodnioeuropejskich środowisk politycznych odzwierciedlają głębszy problem: dostatnie społeczeństwa zachodnie są zaniepokojone dynamiką zmian społecznych, jakie niesie ze sobą globalizacja. Zjawisko wzmożonej imigracji bywa utożsamiane (najczęściej błędnie) z zawirowaniami na rynku pracy, fundamentalizmem religijnym czy wzmożoną przestępczością.

Zarazem w społeczeństwach Europy Zachodniej rodzą się obawy, które mogą być uzasadnione. W grudniu 2007 r. liczba osób przebywających w polskich ośrodkach dla uchodźców wzrosła siedmiokrotnie. Wiele z nich czekało na rozszerzenie strefy Schengen, aby bez przeszkód wyjechać na Zachód i tam się osiedlić. Dla uchodźców Polska jest tylko etapem w drodze do „lepszego świata”. Władze Polski, decydując, kto otrzyma status uchodźcy, pośrednio będą miały wpływ na liczbę uchodźców w tych krajach.

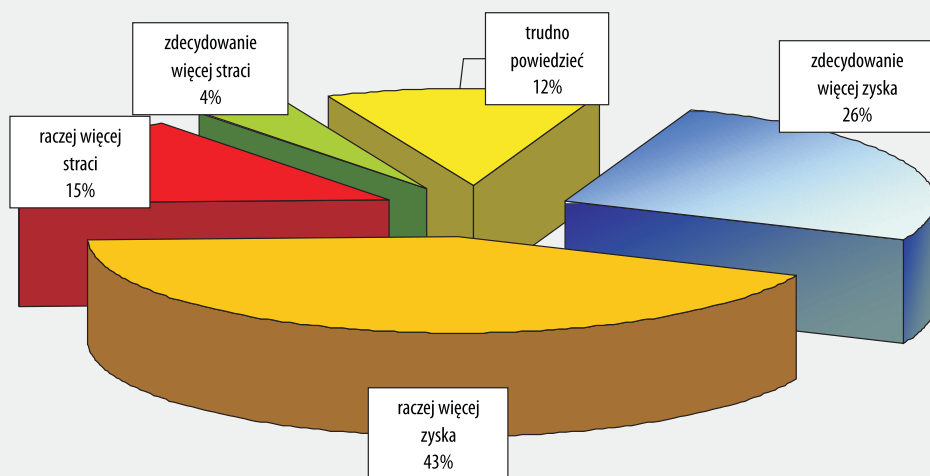
Podsumowując wątek rozszerzenia strefy Schengen, należy podkreślić pozytywną symbolikę zniesienia granic wewnętrznych dla Polaków, w których opinii swoboda podróżowania za granicę jest jednym z głównych dobrodziejstw integracji europejskiej. Jednocześnie nie sposób nie zwrócić uwagi na dużą drażliwość tego zagadnienia wśród społeczeństw Europy Zachodniej.

## Podsumowanie

Z powyższych rozważań wyłania się portret Polaków jako społeczeństwa niezmiennie popierającego członkostwo Polski w Unii Europejskiej. Czwarty rok członkostwa nie przyniósł w tym względzie zmiany, stanowiąc raczej kontynuację obserwowanych wcześniej trendów i potwierdzenie formułowanych prognoz. W zestawieniu z danymi cytowanymi w innych rozdziałach niniejszego opracowania (dotyczących ogólnej kondycji gospodarki, rynku pracy, infrastruktury, rolnictwa itd.), akceptacji członkostwa sprzyjają jego wymierne efekty w postaci nowych miejsc pracy, dopłat bezpośrednich, inwestycji drogowych i innych dostrzegalnych zmian w życiu codziennym. Także swoboda przekraczania granic, mimo swej relatywnej incydentalności w stosunku do innych aspektów życia codziennego, wpływa na pozytywne postrzeganie bilansu czterech lat członkostwa w Unii Europejskiej.

Wykres 7. Potencjalne korzyści z członkostwa Polski w UE w najbliższych 10-20 latach

Czy Pana/i zdaniem w ciągu najbliższych 10-20 lat Polska więcej zyska, czy raczej więcej straci na członkostwie w Unii Europejskiej ?



Źródło: PBS DGA dla „Gazety Wyborczej”, marzec 2008.

Tytułem podsumowania wątków podejmowanych w niniejszym rozdziale warto zastanowić się nad tym, jak Polacy postrzegają swój kraj w strukturach europejskich w perspektywie 10-20 lat. Otóż okazuje się, że 69% Polaków patrzy z optymizmem w przyszłość, uważając, że Polska zyska na członkostwie w UE.

Z powyższych rozważań płyną dwa zasadnicze wnioski. Po pierwsze, obecność Polski w strukturach UE stanowi nieustanne wyzwanie nie tylko dla władz, ale także, a może przede wszystkim, dla społeczeństwa. Takie wyda-

zenia jak zniesienie granic wewnętrznych czy procesy migracyjne wywołują różnego rodzaju reperkusje. Pod tym względem czwarty rok członkostwa nie różnił się w sposób zdecydowany od lat poprzednich. Po drugie, wraz z wydłużaniem się stażu Polski jako członka UE efekty integracji gospodarczej, społecznej i politycznej są coraz bardziej odczuwalne dla zwykłych obywateli. Co istotne, nie dotyczy to jedynie mieszkańców największych polskich miast, lecz – wnioskując z uzyskanych rozkładów odpowiedzi – korzyści są udziałem większości Polaków, także tych, zamieszkałych na terenach słabiej zurbanizowanych i położonych bardziej peryferycznie. To właśnie te miejscowości, wsi i miasteczka, charakteryzują się większym potencjałem emigracyjnym, w stosunku do tendencji obserwowanej na mapach migracyjnych w pierwszych latach członkostwa.

Niepokojącym zjawiskiem jest jednak wysoki odsetek osób posiadających niskie dochody oraz zamieszkujących małe miasta, którzy deklarują niedostateczne poinformowanie w sprawach dotyczących Unii. Stąd też postulat, aby kampania informacyjna nie przebiegała wyłącznie w centrach informacji europejskiej zlokalizowanych w większych miastach kraju, lecz była także adresowana do tej licznej grupy, która odczuwa subiektywne niedoinformowanie, a nie posiada prostej możliwości jego zaspokojenia. Warto zauważyć, że badania realizowane na próbach ogólnounijnych (np. Eurostatu) dowodzą relatywnie wysokiego stopnia znajomości zasad funkcjonowania i instytucji Unii wśród obywateli polskich, w stosunku do średniej uzyskanej w całej próbie.

## Bibliografia

*Britain's Immigrants: An economic profile*, Institute for Public Policy Research, Londyn, 30 września 2007 ◆ *Doświadczenia i plany dotyczące pracy za granicą*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Komunikat z badań, BS/35/2008, Warszawa, luty 2008 ◆ Eade J., Drinkwater S., Garapich M. P., *Polscy migranci w Londynie – klasa społeczna i etniczność*, Center for Research on Nationalism, Ethnicity and Multiculturalism, Uniwersytet Surrey, 2006 ◆ Fidel A., Piętka E., *Funkcjonowanie polskich migrantów na brytyjskim rynku pracy*, Ośrodek Badań nad Migracjami, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2007 ◆ Fomina J., Frelak J., Bieniecki M., Korolec A., *Public Perception of Labour Migration within the EU. The Case of Polish Labour Migrants in the British Press*, Institute of Public Affairs, Warsaw 2007 ◆ Grabowska-Lusińska I., *Migracja z Polski po 1 maja 2004 r.: jej intensywność i kierunki geograficzne oraz alokacja migrantów na rynkach pracy krajów Unii Europejskiej*, Ośrodek Badań nad Migracjami, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2007 ◆ Kępińska E., *Recent Trends in International Migration. The 2007 SOPEMI Report for Poland*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2007 ◆ Pawłowska D., Grudzień M., *Młodzi nie muszą emigrować*, „Dziennik”, 13 września 2006 ◆ *Opinie na temat wejścia Polski do strefy Schengen*, TNS OBOP, grudzień 2007 ◆ *Remittance flows to and from the EU*, Eurostat, listopad 2007 [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-RA-07-025/EN/KS-RA-07-025-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-07-025/EN/KS-RA-07-025-EN.PDF). ◆ Różalski J., *Polacy wojują z Daily Mail*, „Metro”, 18 marca 2008 ◆ *Różnice postrzegania Unii Europejskiej w elektoratach wyborczych 2007*, PBS DGA na zlecenie Departamentu Analiz i Strategii Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, listopad 2007 ◆ *Społeczne poparcie dla członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, pomiary zrealizowane na zlecenie Departamentu Analiz i Strategii Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej przez: GfK Polonia (2008), Research International Pentor (2007, 2005), SMG/ KRC Millward Brown Company (2006, 2004) ◆ *Sprzymierzeńcy Polski w Unii Europejskiej*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Komunikat z badań, BS/120/2007, Warszawa, lipiec 2007 ◆ *Sympatia i niechęć do innych narodów*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Komunikat z badań, BS/144/2007, Warszawa, wrzesień 2007 ◆ *Second Thoughts*, The Economist, August 24th, 2006 ◆ *Strachy na Lachy*, „Gazeta Wyborcza”, 25 marca 2008 ◆ *Traktat Lizboński*, PBS DGA na zlecenie „Gazety Wyborczej”, 16 marca 2008 ◆ *Wielki powrót z Wysp – wracają, bo tęsknią*, „Gazeta Wyborcza”, cyt. za: Polska Agencja Prasowa 14 kwietnia 2008



# Polityka zagraniczna, zagadnienia instytucjonalne i prawne

*Rafał Hykawy, Małgorzata Kałużyńska, Katarzyna Smyk*

## Wstęp i wnioski

Czwarty rok obecności w Unii Europejskiej potwierdza, że Polska aktywnie wykorzystuje członkostwo do wpływania na kształt samej Unii i podejmowanych w jej ramach decyzji, tak by były one jak najbardziej zgodne z polskimi interesami i priorytetami polityki europejskiej kolejnych rządów. Dotyczy to zarówno spraw o fundamentalnym znaczeniu, takich jak zakończone sukcesem negocjacje Traktatu z Lizbony, angażowanie UE w zacieśnianie stosunków z jej wschodnimi sąsiadami (w szczególności popieranie europejskich aspiracji Ukrainy), jak również kwestii obejmujących m.in. codzienną działalność prawotwórczą UE, która ma olbrzymi wpływ na funkcjonowanie gospodarki, działalność przedsiębiorców czy życie „zwykłego obywatela”. Z punktu widzenia efektywnego wykorzystania członkostwa, kluczowe znaczenie ma obecnie ratyfikacja Traktatu z Lizbony oraz przygotowanie się do funkcjonowania w ramach prawnych określonych nowym Traktatem. Pilnego rozstrzygnięcia wymagają także kwestie związane z przygotowaniem polskiej prezydencji w UE, tak by działania przygotowawcze mogły się rozpocząć jeszcze w bieżącym roku.

Praktyka funkcjonowania Polski i 11 „nowych” państw członkowskich w UE pokazuje, że wbrew formułowanemu – nie tylko przed kolejnymi rozszerzeniami, ale także po nich – obawom, rozszerzenie składu członkowskiego do 27 państw nie naruszyło równowagi instytucjonalnej, ani nie spowodowało spowolnienia procesu decyzyjnego. Jednocześnie, podejmowanie decyzji w tak licznym gronie, przy nierzadko sprzecznych interesach państw członkowskich, wymaga większej elastyczności i gotowości do kompromisów. Z tego punktu widzenia miniony rok – za sprawą m.in. konsekwentnej polskiej postawy w odniesieniu do rosyjskiego embarga na import polskiej żywności – był ważnym testem dla unijnej zasady solidarności. Jasne stanowisko państw członkowskich i instytucji UE, że w razie wystąpienia istotnych problemów w relacjach z państwami trzecimi każdy kraj może liczyć na solidarność i wsparcie swoich partnerów z UE, potwierdza – zgodnie z polskimi oczekiwaniami – kluczowe znaczenie tej zasady dla zachowania spójności UE.

Dotychczasowa współpraca Polski z Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (TSWE) i postępowania przed nim prowadzone dowodzą, że Polska nie tylko aktywnie broni swoich interesów tam, gdzie występują wątpliwości czy kontrowersje w stosowaniu unijnego prawodawstwa, ale również, że czyni to dosyć skutecznie. Dostępna statystyka świadczy także o tym, że w postępowaniach prejudycjalnych, w których państwa członkowskie mają możliwość – lecz nie obowiązek – przedstawiania własnego stanowiska w kwestii interpretacji prawa

wspólnotowego, jesteśmy jednym z aktywniejszych państw. Aktualne pozostają natomiast problemy dotyczące tempa implementacji unijnego prawodawstwa do krajowego porządku prawnego. Chociaż Komisja Europejska docenia rozwiązania systemowe przyjęte w tym zakresie, Polska powinna dążyć do dalszego poprawiania swojej pozycji w rankingu państw członkowskich. Jednocześnie podkreślenia wymagają postępy poczynione przez administrację rządową w realizacji inicjatywy Komisji Europejskiej *Better Regulation* w odniesieniu do działań zmierzających do uproszczenia obowiązujących i tworzonych rozwiązań prawnych, tak by niepotrzebnie i bez uzasadnienia nie kępowały one aktywności i działalności gospodarczej. W mijającym roku przygotowano w tym zakresie szereg rozwiązań systemowych, które są sukcesywnie wprowadzane w życie i w coraz większym stopniu powinny się przekładać na zmniejszanie kosztów ponoszonych przez przedsiębiorców.

Skutecznemu wpływaniu na funkcjonowanie UE, w tym na przyjmowanie rozwiązań legislacyjnych wychodzących naprzeciw narodowym oczekiwaniom, pośrednio sprzyja także jak najszersza reprezentacja obywateli danego kraju w instytucjach UE. Choć urzędnicy unijni, zgodnie ze swoim statusem, reprezentują interesy Unii Europejskiej, to ich pochodzenie, czy wcześniejsza praca w narodowej administracji sprzyjają większemu wyczuleniu na sprawy o szczególnym znaczeniu dla poszczególnych państw członkowskich. Z tego punktu widzenia należy odnotować dalszy postęp w obejmowaniu przez obywateli polskich stanowisk urzędniczych w UE i sukcesywnym wypełnianiu przyznanych Polsce kwot. Z drugiej strony, z perspektywy czasu oraz rezultatów osiągniętych przez inne „nowe” państwa członkowskie, należy ocenić, że promocji obywateli polskich w staraniach o pracę w instytucjach UE nie poświęcono do tej pory niezbędnej uwagi. Wynikało to nie tylko z braku decyzji w tym zakresie, ale także ze specyficznej atmosfery towarzyszącej temu zjawisku, w której wspieranie polskich urzędników w staraniach o pracę w instytucjach UE niekiedy traktowano jako rzecz wstydlivą, a nawet naganną. Tymczasem państwa, które prowadziły aktywną politykę zatrudnienia, nie tylko osiągnęły lepszy niż Polska stosunek liczby pracowników zatrudnionych na stanowiskach samodzielnych do liczby osób zajmujących stanowiska pomocnicze, ale także przekroczyły przyznane im pule, jeżeli chodzi o obsadę wyższych samodzielnych stanowisk.

O ile dane liczbowe dotyczące Komisji Europejskiej można uznać za zadowalające w odniesieniu do poziomu i jakości zatrudnienia w tej instytucji, to obecnie istotne wydaje się podjęcie działań lobbingsowych wobec Parlamentu Europejskiego oraz Sekretariatu Generalnego Rady Unii Europejskiej, których polityka rekrutacji obywateli UE-12 nie jest tak przejrzysta jak w wypadku KE. Istotne wydaje się również zintensyfikowanie nacisku na rekrutację pracowników szczebla kierowniczego. Polska ma jeszcze dużą liczbę stanowisk przyznanych w ramach kwot narodowościowych, szczególnie na stanowiskach szefów wydziału i zastępców szefów wydziału. Istnieje uzasadniona obawa, że mająca trwać do 2010 r. rekrutacja personelu spośród obywateli nowych państw członkowskich może zostać zakończona bez wykorzystania kwot narodowościowych na te stanowiska, przewidzianych dla obywateli Polski.

Administracja rządowa powinna skuteczniej wspierać swoich obywateli w procesie rekrutacji także poprzez tworzenie możliwości wymiany informacji i porad oraz organizację specjalistycznych szkoleń. Istotne jest również prowadzenie działań lobbingsowych wobec osób zakwalifikowanych do końcowych etapów postępowań rekrutacyjnych. Dotyczyć to powinno przede wszystkim wyższych stanowisk i odbywać się zarówno w sposób formalny (tak jak dzieje się to obecnie – w formie decyzji Komitetu Europejskiego Rady Ministrów i włączaniu kandydatur do tzw. systemu wymiany poparc), jak i poprzez kontakty nieformalne. Kwestią otwartą pozostaje wypracowanie skutecznych mechanizmów komunikacji między administracją rządową a obywatelami polskimi

zatrudnionymi w instytucjach i agencjach UE. W żaden sposób relacje te nie mogą naruszać zasady neutralności urzędników, w praktyce jednak wszystkie państwa członkowskie stosują formalne lub częściej nieformalne zasady je regulujące. Stały roboczy kontakt z urzędnikami pomaga w kształtowaniu polityki europejskiej państwa członkowskiego, pozwala na pozyskiwanie informacji oraz ułatwia codzienną współpracę z instytucjami.

Wypełnianie przewidzianych dla Polski kwot w instytucjach UE pociąga za sobą także negatywne konsekwencje, przede wszystkim w postaci odpływu, często doświadczonych, pracowników z administracji rządowej. Oprócz naturalnie zaplanowanej ścieżki kariery zawodowej przewidującej pracę w instytucjach UE, w wielu wypadkach źródeł takich decyzji należy poszukiwać w niestabilności rozwiązań prawnych dotyczących służby cywilnej czy materialnych warunków zatrudnienia. Kwestie te wymagają pilnego uregulowania przede wszystkim w kontekście przypadającej na 2011 r. prezydencji Polski w Unii Europejskiej.

Mimo że obejmująca okres ostatnich 4 lat ocena kosztów i korzyści członkostwa, rozwoju gospodarczego oraz pozycji politycznej kraju wypada w wielu obszarach pozytywnie – o czym świadczą m.in. zarówno dane makroekonomiczne, jak i specjalistyczne analizy i opracowania – to jednak impuls członkostwa nie został wykorzystany do wypracowania systemu efektywnego brandingu kraju i stworzenia marki „Polska”, która byłaby promowana na całym świecie, w tym w państwach Unii Europejskiej. Zbudowanie takiej marki pozwoliłoby na uzyskanie ważnego atutu w postaci dodatkowej przewagi konkurencyjnej opartej na efekcie kraju pochodzenia i przyczyniłoby się do umacniania pozytywnych tendencji gospodarczych, jak i budowy wizerunku Polski jako kraju przyjaznego, przewidywalnego i atrakcyjnego turystycznie. Kwestia ta pozostaje jednym z zasadniczych wyzwań najbliższego okresu, tym bardziej że zbliżająca się prezydencja w UE będzie niepowtarzalną okazją do przeprowadzenia skutecznej kampanii wizerunkowej naszego kraju.

## Polityka zagraniczna<sup>215</sup>

Wejście Polski do Unii Europejskiej spowodowało istotne zmiany jakościowe w polityce zagranicznej. Podobnie jak w innych obszarach członkostwa, tworzenie wspólnej polityki zagranicznej 27 państw wymaga elastyczności, zdolności do budowania sojuszy i zawierania kompromisów, z jednej strony uwzględniających często odmienne narodowe interesy i priorytety, z drugiej świadczących o poszanowaniu partnerów. Nie ulega wątpliwości, że członkostwo w UE w istotny sposób zwiększyło możliwości realizacji polskich interesów w dziedzinie szeroko rozumianych stosunków zewnętrznych. Jednym z celów, jakie Polska sobie postawiła w ostatnim roku było umocnienie przekonania państw członkowskich o konieczności zachowania solidarności wewnątrzunijnej w najbardziej istotnych kwestiach międzynarodowych. Nie należy ukrywać, że w niektórych wypadkach osiągnięcie solidarnego stanowiska było i będzie bardzo trudne (np. polityka energetyczna), ze względu na partykularne interesy niektórych państw, które biorą górę nad wspólnym interesem, nawet jeśli inni partnerzy unijni ponoszą przez to straty polityczne i gospodarcze. Dlatego też, bilansując polskie zaangażowanie, należy mieć świadomość zarówno ograniczonej możliwości wpływu na decyzje krajów członkowskich, jak i konieczność uwzględniania w polskich kalkulacjach priorytetów i oczekiwań tychże krajów.

<sup>215</sup> Na podstawie informacji Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

W ostatnim roku Polska aktywnie uczestniczyła w dyskusji nad reformą instytucjonalną UE, dostosowującą zasady funkcjonowania Unii do kolejnych, popieranych przez Polskę rozszerzeń oraz wyzwań międzynarodowych stojących przed Unią. W toku negocjacji nad Traktatem z Lizbony udało się zapewnić realizację szeregu postulatów, odnoszących się m.in. do systemu podejmowania decyzji w Radzie UE, podziału kompetencji między instytucjami UE i państwami członkowskimi czy zasady solidarności energetycznej. Wydaje się, że osiągnięty kompromis wychodzi naprzeciw potrzebie usprawnienia funkcjonowania UE i poszanowania interesów suwerennych państw narodowych, a także oczekiwaniom obywateli, o czym w wypadku Polski może świadczyć bardzo wysokie, na tle większości państw, społeczne poparcie dla traktatu<sup>216</sup>. Sprawny przebieg procesu ratyfikacji we wszystkich państwach członkowskich powinien umożliwić, zgodne z założonym kalendarzem, wejście w życie traktatu z początkiem 2009 r.

Członkostwo Polski w UE nadało nowy i bardziej realny wymiar polskiemu zaangażowaniu na rzecz kontynuacji polityki dalszego rozszerzania UE. Dotyczy to nie tylko naszego udziału w wypracowaniu kluczowych dokumentów UE w tym zakresie, ale także wspierania tempa i jakości negocjacji akcesyjnych z Turcją i Chorwacją oraz popierania europejskich aspiracji państw Europy Wschodniej, w szczególności Ukrainy. Dzięki takiej postawie, członkostwo Polski przyczyniło się do kształtowania pozytywnego wizerunku naszego kraju w państwach aspirujących do UE, a ponadto pozytywnie wpłynęło na intensyfikację współpracy z partnerami z UE popierającymi politykę rozszerzenia. Udana transformacja oraz dotychczasowy bilans kosztów i korzyści akcesji wciąż stanowią dla wielu państw aspirujących do członkostwa ważny argument w podążaniu przyjętą ścieżką reform.

Rozszerzenie Unii pokazało, jak istotne znaczenie – przy niekiedy rozbieżnych stanowiskach poszczególnych państw członkowskich lub ich grup – ma wewnętrzna solidarność i jedność w działaniu. W sprawach istotnych dla naszych interesów narodowych Polska skutecznie przekonywała swoich partnerów, że konsekwentne stosowanie zasady solidarności przy rozwiązywaniu problemów państw członkowskich – będących zarazem problemami Unii – jest jedyną metodą na zapewnienie spójności działań UE. I tak, w żywotnej dla Polski kwestii zniesienia zakazu eksportu polskiego mięsa na rynek Federacji Rosyjskiej, państwa członkowskie solidarnie wsparły Polskę i problem, który początkowo miał charakter dwustronny, stał się problemem w relacjach UE – Rosja.

Członkostwo w Unii Europejskiej konsekwentnie sprzyja dynamicznemu rozwojowi i intensyfikacji kontaktów dwustronnych z krajami członkowskimi oraz umacnianiu pozycji międzynarodowej Polski. Nasz kraj współpracuje z partnerami z UE w kształtowaniu polityki europejskiej i określaniu jej priorytetów w poszczególnych dziedzinach, prowadząc regularne konsultacje międzyrządowe (Niemcy, Francja, Hiszpania, Włochy od 2008 r.). Warto podkreślić umacniające się partnerstwo strategiczne z Francją, z którą planowane jest pogłębienie współpracy dwustronnej w kształtowaniu polityki europejskiej m.in. w perspektywie francuskiego przewodnictwa w UE.

Dzięki uczestnictwu we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa Polska uzyskała możliwość współkształtowania priorytetów w odniesieniu do zaangażowania krajów członkowskich i UE w kwestie i obszary naszych bezpośrednich interesów. Odnosi się to zarówno do obszarów geograficznych (Rosja, Europa Wschodnia i Azja Centralna), jak i tematycznych (relacje UE-NATO, rozwój zdolności wojskowych – w tym Europejska Agencja Obrony).

<sup>216</sup> Szerzej w rozdziale 6, *Cztery lata członkostwa Polski w UE w percepcji społecznej*.

Jako przykłady skutecznej promocji „wschodniego kierunku” działań UE należy wymienić misje EUJUST w Gruzji czy EUBAM na granicy ukraińsko-mołdawskiej. W wielu wypadkach, przy znaczącym i zauważalnym polskim udziale, misje unijne wpływają na pożądaną przez Polskę przebieg reform i przybliżają do rozwiązania zamrożonych konfliktów i europejskiej integracji objętych nimi krajów. Rozwiązanie konfliktów etnicznych i zapewnienie politycznej stabilności na Bałkanach Zachodnich jest, z uwagi na europejskie usytuowanie regionu i europejskie aspiracje tworzących go krajów, priorytetowym elementem unijnej polityki zewnętrznej oraz historyczną powinnością UE. W tym kontekście należy też postrzegać polskie zaangażowanie w prowadzone w regionie działania, w tym w operację z zakresu rządów prawa EULEX Kosovo. Rosnące zaangażowanie UE w działania stabilizacyjne na kontynencie afrykańskim niesie dla Polski wyzwania bądź związane z udziałem w wojskowych i cywilnych operacjach zarządzania kryzysowego UE, bądź ze współfinansowaniem operacji prowadzonych przez afrykańskie organizacje regionalne. Chociaż kontynent afrykański nie jest priorytetowym kierunkiem geostrategicznym dla Polski, to zaangażowanie w szersze działania UE w Afryce powinno być dyskutowane pozyskiwaniem poparcia państw członkowskich dla polskich inicjatyw w ramach polityki wschodniej UE.

Rozszerzenie UE w 2004 r. o kraje Europy Środkowej spowodowało przesunięcie punktu ciężkości zainteresowania państw członkowskich i UE w kierunku wschodnim. Pojawienie się nowych niepodległych państw na obszarze dawnego ZSRR, nowe wschodnie granice Unii, wzrost zagrożenia terrorystycznego czy problemy z bezpieczeństwem energetycznym postawiły przed rozszerzoną Unią pilną kwestię nowego ułożenia stosunków z krajami europejskimi, pozostającymi poza UE. Uznając relacje z państwami Europy Wschodniej za priorytetowe wyzwanie dla Unii Europejskiej w sferze stosunków zewnętrznych, Polska, jeszcze przed wstąpieniem do UE, przedstawiła w 2001 r. propozycję ustanowienia wschodniego wymiaru polityki zagranicznej UE. W przededniu akcesji do UE, w trakcie debaty nad Europejską Polityką Sąsiedztwa (EPS) Polska wniosła nowe propozycje, których głównym celem było przewycięzanie istniejących w Europie linii podziału poprzez budowanie europejskiej przestrzeni politycznej i gospodarczej. Wprawdzie idea wyodrębnienia wschodniego wymiaru nie znalazła poparcia większości krajów UE, podobnie jak propozycja podniesienia porozumień o partnerstwie i współpracy z Ukrainą i Mołdową do rangi umów stowarzyszeniowych, niemniej część polskich sugestii znalazła odzwierciedlenie w koncepcji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.

Ważną – z punktu widzenia interesów Polski – zaletą EPS jest równorzędne potraktowanie wymiaru wschodniego z wymiarem południowym, będącym priorytetem południowych państw UE, realizowanym dłużej i silniej zinstytucjonalizowanym niż relacje ze wschodnimi sąsiadami UE. Umocnienie wschodniego wymiaru EPS i jego instytucjonalizacja (z twórczym zastosowaniem rozwiązań, wypróbowanych w ramach Procesu Barcelońskiego) pozostaje ważnym zadaniem polskiej polityki zagranicznej, tym bardziej w sytuacji udzielania przez państwa członkowskie poparcia dla francuskiej koncepcji Unii Śródziemnomorskiej.

Wkładem Polski do polityki zagranicznej UE jest wyodrębnienie z szeroko rozumianych stosunków z krajami Europy Wschodniej kwestii ukraińskiej. Dzięki konsekwentnemu podnoszeniu sprawy ukraińskiej na forum UE przez wszystkie kolejne rządy RP, Ukraina – mimo niechęci części krajów UE i nie w pełni satysfakcjonującego postępu reform wewnętrznych – przestała być postrzegana tylko przez pryzmat stosunków UE z Rosją i stała się istotnym, odrębnym podmiotem polityki UE. Przykładem skutecznego zaangażowania Polski w umacnianie proeuropejskiego kierunku polityki ukraińskiej i pogłębienie procesów demokratycznych w tym państwie był

udział czołowych polityków polskich w rozwiązaniu konfliktu politycznego podczas „pomarańczowej rewolucji”. Przykład ten jest o tyle istotny, że Polsce udało się zmobilizować i włączyć do rozwiązania kryzysu politycznego na Ukrainie czołowych przedstawicieli UE.

Pozytywnym i oczekiwanym następstwem członkostwa Polski w UE jest umocnienie pozycji Polski w relacjach z Rosją. Cytowany wyżej przykład jednoznacznego zaangażowania państw członkowskich i instytucji UE w rozwiązanie sprawy rosyjskiego embarga na import mięsa z Polski był potwierdzeniem zasady solidarności UE, którą Rosja musi uwzględnić w swojej polityce, zwłaszcza wobec mniejszych krajów UE. Z doświadczeń z incydentu z rosyjskim embargiem należy jednak wyciągnąć także wniosek, że interesom Polski i umocnieniu jej pozycji w UE lepiej służy tworzenie sytuacji, w której Polska wnosiłaby wartość dodaną do unijnej solidarności, niż tylko była jej jednostronnym beneficjentem.

## Proces decyzyjny

Czwarty rok członkostwa Polski w Unii Europejskiej przyniósł dalsze obserwacje w zakresie wpływu rozszerzenia na proces decyzyjny w Radzie UE, głównej unijnej instytucji prawodawczej będącej reprezentantem państw członkowskich. Dla Unii rok 2007 był z tej perspektywy szczególnie ze względu na akcesję 1 stycznia Bułgarii i Rumunii, finalizującą kilkunastoletni proces integracji Europy Środkowo-Wschodniej z zachodnią częścią kontynentu. W wymiarze praktycznym oznaczało to przejście do kolejnego etapu, obserwowanego od 2004 r. poszerzenia spektrum interesów i obszarów zainteresowań państw zasiadających w Radzie UE, jak też oczywistą konieczność „wydłużenia stołu negocyjacyjnego” dla dwóch dodatkowych delegacji. Na forum Rady kontynuowany był proces instytucjonalnego „uczenia się” i wzajemnego uznawania swoich racji przez coraz większą grupę uczestników. W kontekście ostatniego rozszerzenia ponownie nabrało aktualności pytanie o efektywność procesu decyzyjnego po zwiększeniu grona państw członkowskich do 27 krajów.

Rok 2007 nie przyniósł zmian w obserwowanej w 2006 r. tendencji do systematycznego zwiększania liczby decyzji prawodawczych przyjmowanych przez Radę (w stosunku do roku poprzedniego). Obawy o paraliż decyzyjny były więc nieuzasadnione. Nie dochodziło do zastojów czy innego typu trudności, odbijających się negatywnie na jakości funkcjonowania UE. Z porównania danych za okres od stycznia do września w 2006 i 2007 r. wynika, że liczba aktów prawnych przyjętych przez Radę zwiększyła się o ok. 11%<sup>217</sup>. Uzasadnione wydaje się jednak zastrzeżenie, że działalność legislacyjna Rady w dużej mierze zależy od aktywności Komisji Europejskiej w zgłaszaniu inicjatyw prawodawczych oraz że ilość nie musi przesądzać o jakości. Warto przy tym odnotować tendencję do pogłębienia różnicowania tempa intensywności prac w Radzie w podziale na poszczególne miesiące. W 2007 r. znacząco zwiększył się udział decyzji podejmowanych w Radzie w dwóch kluczowych miesiącach roku: czerwcu i grudniu jako miesiącach zamykających półroczne prezydencje, w stosunku do liczby decyzji przyjętych ogółem w ciągu danego półrocza. O ile w pierwszej połowie 2005 r. (prezydencja luksemburska) i w pierwszej połowie 2006 r. (prezydencja austriacka) udział ten wyniósł odpowiednio 27% i 29%, o tyle w czerwcu 2007 r. zwiększył się do 49%. Trudno przesądzić na ile

<sup>217</sup> Obliczenia własne na podstawie miesięcznych zestawień decyzji prawodawczych Rady (*Summary of Council Acts*) z okresu styczeń – wrzesień 2006 i styczeń – wrzesień 2007, dostępne na stronach internetowych Rady: <http://www.consilium.europa.eu>.

takie rozłożenie intensywności prac ma jakikolwiek związek ze zwiększeniem składu członkowskiego UE, a na ile ze strategią prowadzenia prac przez poszczególne państwa przewodniczące UE. Nie ulega jednak wątpliwości, że presja czasu – naturalna, bądź taktycznie wytwarzana przez prezydencję – często nie sprzyja poszukiwaniu rozwiązań kompromisowych i osiągnięciu konsensusu. Dowodzi tego rekordowa liczba 19 sprzeciwów (wyrażonych przez 15 państw) wobec 33 decyzji Rady przyjętych większością kwalifikowaną w czerwcu 2007 r.

Obok zmian mierzonych kryteriami ilościowymi warto uwzględnić także oceny jakościowe, które są jednak obciążone wadą subiektywnego postrzegania procesu, o czym świadczą różnice zdań w ocenie wzorów zachowań poszczególnych państw w Radzie. Obserwacje uczestników procesu decyzyjnego w UE potwierdzają istnienie wielu podobieństw między nowymi państwami członkowskimi, przy jednoczesnym pogłębianiu zróżnicowania UE jako całości. Relatywna bliskość stanowisk nowych państw członkowskich, wynikająca z podobieństwa ich doświadczeń i specyfiki społeczno-gospodarczej, przekłada się na zróżnicowanie spektrum interesów w Unii, co w konsekwencji może komplikować budowanie koalicji i utrudniać osiągnięcie kompromisów<sup>218</sup>.

Inni uczestnicy z kolei dowodzą, że obiektywna wspólnota doświadczeń nie przekłada się na tworzenie spójnej koalicji przez nowe państwa członkowskie. Dane ilościowe nie potwierdzają jednak tej tezy. Państwa, które uzyskały status członka UE w 2004 i 2007 r., należą do najrzadziej wyrażających sprzeciw wobec decyzji podejmowanych w Radzie większością kwalifikowaną. Może to m.in. oznaczać, że kompromis osiągnięty przy stole negocjacyjnym odpowiada ich interesom bardziej niż interesom takich państw jak Szwecja, Dania, Włochy, Holandia i Grecja, które według dostępnych statystyk relatywnie najczęściej wyrażają sprzeciw wobec decyzji przyjmowanych przez Radę większością kwalifikowaną. W czwartym roku członkostwa tendencja ta nie uległa zmianie. Nowe państwa poparły wszystkie decyzje przyjmowane przez Radę w tym trybie, bądź sprzeciwiły się nie więcej niż jeden raz (do września 2007 r.). Polska, podobnie jak wiele innych państw członkowskich (m.in. Niemcy, Holandia, Irlandia, Finlandia, Czechy, Słowenia) poparła wszystkie decyzje prawodawcze wynegocjowane na forum Rady w tym okresie (Polska raz skorzystała z prawa do wstrzymania się od głosu). Niezależnie jednak od szczegółowego analizowania głosów sprzeciwu należy stwierdzić, że i tak ogromna większość decyzji w Radzie jest przyjmowana na drodze poszukiwania rozwiązań kompromisowych uwzględniających potrzeby i obawy wszystkich państw, nawet jeśli kryteria wymagane do podjęcia decyzji zostały już wcześniej spełnione. W tym zakresie rozszerzenie nic nie zmieniło, także w 2007 r.

W 2007 r. w związku z ograniczeniem stosowania zasady jednomyślności utrzymywała się wyraźna tendencja do częstszego stosowania zasady większości kwalifikowanej, co wydaje się skutkiem rozszerzenia. Od 2004 r. następował spadek liczby decyzji przyjmowanych przez Radę jednomyślnie do 56% w 2005 i 46% w 2006 r., osiągając w 2007 r. rekordowo niską wartość 22% (78 aktów przyjętych większością kwalifikowaną wobec 17 jednomyślnie). Zakres stosowania obu tych, podstawowych dla Rady, zasad głosowania ma przede wszystkim związek z dziedzinami, w których obowiązują. Dlatego na podstawie analizy powyższych danych możemy wysnuć wniosek, że w czwartym roku po rozszerzeniu nastąpiło wzmoczenie działalności decyzyjnej Rady i tym samym całej UE w dziedzinach objętych głosowaniem większością i spadek aktywności UE w kwestiach objętych jednomyślnością.

<sup>218</sup> G. Milton, *Wpływ rozszerzenia Unii na Radę*, „Przegląd Natoliński Nowa Europa” nr 6, 2008, ss. 23-24.

## Udział Polski w postępowaniach przed Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, Sądem Pierwszej Instancji oraz Trybunałem EFTA<sup>218</sup>

Rosnąca liczba państw członkowskich i jednoczesna ewolucja systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej, – związana z umacnianiem się pozycji Parlamentu Europejskiego i konsekwentnym odchodzeniem w głosowaniach w Radzie UE od wymogu jednomyślności na rzecz kwalifikowanej większości, skutkuje realnym zmniejszeniem wpływu państwa członkowskiego na wspólnotowe procedury stanowienia prawa (tendencja ta umocni się po wejściu w życie Traktatu z Lizbony). W tych okolicznościach niektóre państwa członkowskie coraz chętniej próbują „rekompensować” sobie zmniejszony wpływ na procedury legislacyjne, sięgając po inne narzędzia promowania swoich interesów i wizji rozwoju Unii Europejskiej. Jednym z nich jest aktywny udział w postępowaniach przed sądami wspólnotowymi. Podobną strategię funkcjonowania w UE przyjęła również Polska. Najszerze możliwości wykorzystania postępowania sądowego w celu wpływania na rozwój *acquis communautaire* ma państwo, które, po pierwsze, wnosi o unieważnienie aktu prawa wspólnotowego (art. 230 TWE) albo przyłącza się do takiej sprawy wszczętej przez inne państwo lub instytucję unijną. Może również wnieść uwagi na piśmie w sprawach prejudycjalnych, w których sąd krajowy kieruje do Trybunału Sprawiedliwości pytanie dotyczące interpretacji przepisu prawa wspólnotowego w konkretnej sprawie, podlegającej rozstrzygnięciu tego sądu (art. 234 TWE). Takie działania jak kwestionowanie legalności aktu, występowanie ze skargą na zaniechanie (art. 232 TWE), wszczynanie postępowania odwoławczego (art. 225 TWE), przyłączanie się do toczącego się już postępowania skargowego lub prejudycjalnego, stwarzają państwu członkowskiemu dodatkową możliwość uwzględnienia narodowego punktu widzenia w kształtowaniu i wdrażaniu polityk wspólnotowych. Inną odśloną relacji z organami sądowymi UE jest sytuacja w której państwo członkowskie występuje w charakterze strony pozwanej, przeciwko której toczą się postępowania o uchybienie obowiązkom traktatowym (na podstawie art. 226 albo art. 227 TWE). Pozwane państwo zwykle skupia się wówczas na doraźnej obronie swoich interesów w konkretnej sprawie i nie traktuje postępowania jako okazji do kształtowania określonej polityki Wspólnoty. Nie oznacza to jednak, że w takich postępowaniach nie dochodzi do precedensowych rozstrzygnięć, wyznaczających nowe kierunki rozwoju orzecznictwa.

Reasumując doświadczenia 4 lat członkostwa, należy ocenić, że Polska dość szybko i skutecznie – podobnie jak w wypadku procesu decyzyjnego – przyswoiła sobie praktyki i metody działania „starych” państw członkowskich, włączając je do arsenału środków umożliwiających jak najlepszą obronę interesów narodowych. Od dnia akcesji Polska skierowała do sądów wspólnotowych 10 skarg (2 – do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, 8 – do Sądu Pierwszej Instancji, z tego jedną wycofała), wnosząc m.in. o unieważnienie aktu prawa wspólnotowego, który w jej przekonaniu stawił ją w niekorzystnej sytuacji względem innych państw lub nie spełniał uzasadnionych oczekiwań. Sprawy skierowane przez Polskę do Trybunału Sprawiedliwości, w których już ogłoszono wyroki, odnosiły się do uznawania kwalifikacji zawodowych pielęgniarzek i dostosowania Aktu Przystąpienia do reformy Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Z kolei postępowania przed Sądem Pierwszej Instancji

<sup>218</sup> Na podstawie informacji Departamentu Prawa Europejskiego UKIE



obejmują: kwestie rolne, uznawanie kwalifikacji zawodowych pielęgniarek, zaskarżenie decyzji Komisji Wspólnot Europejskich o połączeniu *Unicredito Italiano* i HVB oraz zaskarżenie decyzji Komisji Wspólnot Europejskich dotyczących krajowego planu rozdziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, zakazu połowów dorsza oraz organizmów genetycznie modyfikowanych

W pierwszych czterech latach członkostwa Polska przyłączyła się do 18 postępowań skargowych, które wszczęły inne państwa członkowskie. Analiza przedmiotowa polskich skarg wskazuje, że szczególną uwagę zwrócono na zagadnienia rolne oraz ochronę środowiska i konsumenta. Część spraw, w których Polska wzięła udział już doczekała się rozstrzygnięcia. Miały one związek z interpretacją art. 228 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (nakładanie sankcji finansowych na państwa członkowskie), uchybieniem zobowiązaniom dyrektywy ustanawiającej zasady i wytyczne dobrej praktyki wytwarzania w odniesieniu do produktów leczniczych stosowanych u ludzi oraz znajdujących się w fazie badań, wzmocnieniem uregulowań prawno-karnych w celu egzekwowania przepisów dotyczących zapobiegania zanieczyszczeniom wód przez statki oraz stwierdzeniem nieważności rozporządzenia ustanawiającego tzw. Agencję ds. Granic (FRONTEX).

Należy także odnotować, że pod względem udziału w sprawach prejudycjalnych Polska znajduje się w gronie najbardziej aktywnych państw członkowskich. Na koniec 2006 r., z 62 złożonymi uwagami na piśmie, polska administracja należała do grona 8 państw członkowskich najczęściej uczestniczących w ww. postępowaniach, po Holandii (133), Włoszech (133), Niemczech (131), Wielkiej Brytanii (120), Francji (90), Grecji (78) i Austrii (70). Aktywności takiej nie przejawiało żadne z pozostałych nowych państw członkowskich. Znacząco mniej uwag na piśmie niż Polska, w tym samym okresie, wniosły Czechy (28), Cypr (20), Litwa (15) i Węgry (14), widoczne było jednak ich zainteresowanie wpływaniem na linię orzeczniczą Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Aktywność procesowa w postępowaniach, o której świadczą wyżej przedstawione statystyki, wydaje się być pochodną kilku czynników. Pierwszorzędne znaczenie ma gotowość i przygotowanie administracji rządowej do udziału w postępowaniach prejudycjalnych, wynikająca najprawdopodobniej ze stosunkowo wysokiej świadomości możliwości udziału w kształtowaniu w ten sposób zasad stosowania w praktyce poszczególnych aktów i przepisów prawa wspólnotowego. Podejmowanie decyzji o przystąpieniu do postępowania znacznie ułatwia jeszcze stosunkowo niewielkie obciążenie Polski postępowaniami skargowymi, w szczególności zaś sprawami o stwierdzenie naruszenia przez Polskę prawa wspólnotowego, wszczynanymi na podstawie art. 226 TWE.

W przeciwieństwie do oceny samej aktywności państwa w postępowaniach prejudycjalnych niezwykle trudno jest dokonać oceny dotyczącej stopnia uwzględniania w orzeczeniach wydanych przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich argumentacji przedstawionej przez Polskę. Niełatwo bowiem jednoznacznie zakwalifikować orzeczenie Trybunału, w którym zgadza się on co do zasady z tezami strony polskiej, jednak nie znajduje dla nich zastosowania w danej sprawie. Czasem Trybunał, stosując taką samą jak Polska argumentację, dochodzi do odmiennych wniosków lub też Trybunał, uznając polskie argumenty za błędne, wydaje orzeczenie zgodne z polskim wnioskiem. Wielowątkowy i kompleksowy charakter takich spraw, jak również rozstrzygnięć Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, uniemożliwia dokonanie tego typu oceny, przynajmniej na tak wczesnym etapie naszego członkostwa w Unii Europejskiej.

W postępowaniach prejudycjalnych można odnotować wyjątkowo dużą liczbę uwag zgłaszanych przez Polskę w kwestiach dotyczących współpracy w sprawach cywilnych i karnych albo harmonizacji ustawodawstwa. W pierwszych latach członkostwa sprawy dotyczące czterech swobód rynku wewnętrznego były dla Polski mniej istotne niż dla innych państw. Rok 2007 przyniósł jednak zmianę trendu w tym zakresie. Bez wątpliwości priorytetowe znaczenie dla Polski mają obecnie sprawy gospodarcze i podatkowe, w których zaangażowanie nie tylko zdecydowanie przekracza średnią dla „nowych” państw członkowskich, ale i jest wyższe niż w wypadku niektórych „starych” państw Unii Europejskiej. Polska zalicza się do grupy państw zorientowanych na jak najbardziej aktywne wpływanie na rozwój tych polityk Wspólnoty.

W ciągu 4 lat członkostwa w Unii Europejskiej Polska skorzystała z prawa do obrony w 11 sprawach toczących się przed Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich wniesionych przez Komisję Europejską w trybie art. 226 TWE. Część z tych spraw już została zakończona wycofaniem skargi (dotyczyły one swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług w odniesieniu do działalności osób pracujących na własny rachunek oraz pośredników zajmujących się handlem i dystrybucją produktów toksycznych, ustanowienia niektórych szczegółowych przepisów dotyczących handlu i dystrybucji produktów toksycznych i działalności w tym zakresie oraz ustanowienia szczególnych ram prawnych do udzielania zezwoleń na import równoległy środków ochrony roślin do Polski). Obecnie przeciwko Polsce toczy się 8 postępowań przed TSWE. Obejmują one sprawy z zakresu ochrony środowiska, prawa telekomunikacyjnego i prawa podatkowego, wprowadzenia wymogu badań technicznych importowanych pojazdów używanych przed ich rejestracją, naruszenia prawa wspólnotowego przy budowie obwodnicy Augustowa przebiegającej przez Dolinę Rospudy i obwodnicy Wasilkowa, nieprawidłowej transpozycji dyrektywy o dostępie do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz wzajemnych połączeń, niedostosowania systemu opodatkowania energii elektrycznej, nieprawidłowej definicji abonenta, uchybienia zobowiązaniom wynikającym z dyrektywy w sprawie ochrony dzikiego ptactwa oraz bezpieczeństwa statków powietrznych państwa trzeciego korzystających z portów lotniczych Wspólnoty. Należy podkreślić, że do dnia dzisiejszego Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich nie wydał wyroku stwierdzającego, że Polska naruszyła jakiegokolwiek swoje zobowiązania.

W Sądzie Pierwszej Instancji toczy się obecnie 8 spraw, w których Polska występuje w charakterze interwenienta (nie jest ani stroną pozwaną, ani skarżącą). Sprawy te dotyczą zamówień publicznych, ograniczenia produkcji samochodów, nadmiernych zapasów rolnych, emisji gazów cieplarnianych oraz pomocy państwa. Dodatkowo warto zaznaczyć, że Polska przystąpiła do 2 postępowań przed Trybunałem EFTA: w kwestii dopuszczalności zakazu reklamowania napojów alkoholowych oraz w sprawie, która dotyczy zgodności norweskich przepisów odnoszących się do koncesji na produkcję energii elektrycznej z przepisami Porozumienia EOG. Poza tym Polska przystąpiła także do jednego postępowania toczącego się przed Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w trybie art. 300 ust. 6 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Wniosek o wydanie opinii, wydanej w 2005 r., dotyczył zagadnienia wyłącznej albo dzielonej kompetencji Wspólnoty do zawarcia nowej konwencji z Lugano o jurysdykcji i uznawaniu orzeczeń sądowych oraz ich wykonywaniu w sprawach cywilnych i handlowych.

## Wdrażanie *acquis communautaire* do krajowego porządku prawnego

Na podstawie przygotowywanego przez Komisję Europejską „Raportu na temat stanu transpozycji dyrektywy Rynku Wewnętrznego” można ocenić, w jakim stopniu poszczególne państwa radzą sobie ze swoimi zobowiązaniami implementacyjnymi w tej fundamentalnej dla funkcjonowania UE dziedzinie. Wg tegorocznego raportu, opublikowanego 14 lutego 2008 r., deficyt transpozycji dyrektyw rynku wewnętrznego w przypadku Polski został odnotowany na poziomie 1,7%<sup>219</sup>. Rezultat ten oznacza nieznaczną poprawę wyniku w stosunku do poprzedniego raportu z lipca 2007 r. Deficyt transpozycji Polski został wówczas odnotowany na poziomie 1,8%. Średni wskaźnik deficytu dla wszystkich państw członkowskich wynosi 1,2%. Obecnie Polskę wyprzedza Portugalia (2,3%), Luksemburg (2,8%) i Czechy (3,4%). Pierwsze miejsce zajmuje Słowenia z deficytem transpozycji 0,6% (brak wdrożenia 9 dyrektyw, których termin implementacji już minął). Kolejne miejsca przypadły Danii, Litwie i Łotwie, które nie wdrożyły 10 dyrektyw (wszystkie odnotowały deficyt transpozycji na poziomie 0,6%). W raporcie podkreślono, że Polska jest bardzo blisko uzyskania 1,5% deficytu transpozycyjnego, z zaległościami wynoszącymi 26 dyrektyw (na całkowitą liczbę 1630 dyrektyw). Polska nie ma zaległości we wdrażaniu dyrektyw, których termin transpozycji minął 2 lata temu, podczas gdy 11 państw członkowskich musi implementować co najmniej 1 taką dyrektywę. Z raportu wynika, że, aby osiągnąć deficyt na poziomie 1,5%, Polska będzie musiała dokonać implementacji 37 dyrektyw przed 10 maja 2008 r. (średnio na każde państwo członkowskie przypada 25 dyrektyw). Chcąc osiągnąć tą średnią, Polska musi przyspieszyć prace legislacyjne nad wdrażaniem prawa unijnego. Ponieważ znakomita większość aktów prawa unijnego może być wdrożona do prawa krajowego za pomocą rozporządzeń, konieczne jest zintensyfikowanie prac resortów nad wydawaniem niezbędnych aktów wykonawczych.

Od 3 maja 2004 r. działa Baza Notyfikacji Krajowych Środków Wykonawczych (KŚW). Baza ta służy do oficjalnej notyfikacji Sekretariatowi Generalnemu Komisji Europejskiej aktów prawnych danego państwa członkowskiego transponujących przepisy dyrektyw wspólnotowych. Wszystkie informacje zawarte w Bazie Notyfikacji KŚW są zsynchronizowane z bazą danych, przy pomocy której służby Komisji weryfikują notyfikacje i treści KŚW przesłane przez poszczególne państwa członkowskie. Baza zawiera informacje o transpozycji wszystkich dyrektyw wspólnotowych od 1960 r. Aktualnie w Bazie Notyfikacji Krajowych Środków Wykonawczych brakuje notyfikacji polskich środków wykonawczych do 26 dyrektyw<sup>220</sup>. Środki wykonawcze odnoszące się do 4 dyrektyw powinny zostać notyfikowane w 2006 r., a 14 dyrektyw – w 2007 r. Jeśli chodzi o 8 pozostałych dyrektyw, termin ich transpozycji minął już w 2008 r. Brak notyfikacji krajowych środków prawnych wdrażających przepisy dyrektyw wspólnotowych może być przyczyną wszczęcia przez Komisję Europejską postępowania przeciwko państwu członkowskiemu w trybie art. 226 TWE. Po upływie 2 miesięcy od daty transpozycji dyrektywy Komisja Europejska automatycznie przedstawia zarzuty formalne państwu członkowskiemu, które nie dopełniło obowiązku notyfikacji wdrożenia przepisów w Bazie KŚW. Zarzuty formalne stanowią 1 etap procedury administracyjnej postępowania określonego w art. 226 TWE. W Bazie

<sup>219</sup> Dopuszczalny poziom deficytu transpozycji został po raz pierwszy ustalony na szczycie Rady Europejskiej w Sztokholmie w marcu 2001 r. i wynosi 0% dla dyrektyw, których termin transpozycji upłynął 2 lata wcześniej oraz 1,5% dla pozostałych dyrektyw. W marcu 2007 r. Rada Europejska ustaliła wysokość dopuszczalnego deficytu implementacyjnego na poziomie 1%. Zgodnie z przyjętymi konkluzjami, cel ten ma być osiągnięty przez państwa członkowskie najpóźniej do 2009 r.

<sup>220</sup> Stan na 26 marca 2008 r.

Notyfikacji znajduje się także 19 dyrektyw, w stosunku do których Komisja Europejska wszczęła już postępowanie w trybie art. 226 TWE w związku z brakiem notyfikacji (dyrektywy te zostały częściowo notyfikowane, brakuje notyfikacji aktów prawnych zapewniających pełną transpozycję przepisów).

Zgodnie z przyjętą procedurą, projekty ustaw, które wykonują prawo UE są opracowywane przez właściwe ministerstwa i urzędy centralne, zgodnie z harmonogramem przyjmowania projektów ustaw dostosowujących prawo polskie do prawa UE, prowadzonym przez Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej. Harmonogram ten jest opracowywany na podstawie programu prac legislacyjnych Rady Ministrów na dany okres. Są w nim uwzględniane zarówno bieżące zadania legislacyjne wynikające z konieczności dostosowania przepisów prawa krajowego do najnowszych przepisów wspólnotowych, jak i zadania wynikające ze stwierdzanych zaległości dostosowawczych. Do harmonogramu włączane są też zadania legislacyjne będące konsekwencją analizy wpływu orzecznictwa TSWE na stan ustawodawstwa krajowego oraz będące konsekwencją nieprawidłowości w transpozycji *acquis*, wskazanych przez Komisję Europejską w trybie postępowań formalnych prowadzonych na podstawie art. 226 TWE. Zadania związane z procesem transpozycji dyrektyw (i innych aktów prawa UE) są realizowane na podstawie Procedury transpozycji aktów prawnych Unii Europejskiej<sup>221</sup>, ustanowionej w celu jego usprawnienia i zmodyfikowanej przez KERM w dniu 27 kwietnia 2007 r. Przyjęte w niej założenia zostały pozytywnie ocenione przez KE, a Polska wskazana jako przykład dla pozostałych państw członkowskich UE w zakresie udanej koncepcji wprowadzania zmian w ustawodawstwie krajowym wynikających z obowiązku implementacji aktów prawa UE.

## Zatrudnienie polskich obywateli w instytucjach i agencjach UE

Zapewnienie obecności Polaków w instytucjach i agencjach Unii Europejskiej jest od maja 2004 r. jednym ze strategicznych i długofalowych celów kolejnych rządów RP, w tym również w perspektywie przygotowania i sprawowania prezydencji w Radzie UE w II połowie 2011 r. Zmiany stanu zatrudnienia polskich obywateli w instytucjach unijnych są przedmiotem stałego monitoringu i analizy. Komitet Europejski Rady Ministrów przyjmuje półroczne raporty nt. stanu zatrudnienia i formułuje wnioski na podstawie aktualnych danych oraz ujawnionych tendencji.

Generalnie można ocenić, że stanowiska przewidziane dla obywateli polskich są obecnie obsadzone w dość satysfakcjonującym tempie. Według danych z listopada 2005 r. ogółem w instytucjach i agencjach unijnych

<sup>221</sup> Wśród jej najistotniejszych postanowień należy wskazać, że:

- podstawą dla tworzenia harmonogramu prac legislacyjnych staje się wspólnotowy akt prawny, a nie akt prawa krajowego (ustawa lub rozporządzenie),
- procesowi transpozycji wspólnotowego aktu prawnego towarzyszy od samego początku tabela zbieżności wskazująca w jaki sposób poszczególne przepisy wspólnotowego aktu prawnego są transponowane do wewnętrznego porządku prawnego, w drodze nawet kilku różnych aktów prawnych,
- w uzasadnionych przypadkach wskazuje na celowość opracowywania, na wstępnym etapie prac legislacyjnych, założeń do projektowanych aktów transponujących. Wskazanie założeń regulacji krajowej w oparciu o cele i treść aktu prawnego UE, analiza obowiązującego porządku prawnego oraz wyników konsultacji z partnerami społecznymi i gospodarczymi pozwala na zidentyfikowanie trudności i zagrożeń jakie mogą się pojawić w procesie transpozycji oraz umożliwia efektywniejsze rozstrzygnięcie ewentualnych rozbieżności,
- postulowane jest rozdzielenie działań legislacyjnych, wynikających z konieczności implementacji wspólnotowego aktu prawnego i ustawodawstwo o charakterze czysto krajowym, a co za tym idzie, utrzymanie odrębnej ścieżki legislacyjnej dla aktów prawa krajowego wdrażających wspólnotowe akty prawne – tzw. „projektów ustaw i rozporządzeń europejskich”.

pracowało 955 obywateli Polski, z czego w instytucjach 903 natomiast w agencjach – 52 osoby. Według stanu z kwietnia 2008 r. liczba Polaków zatrudnionych w instytucjach i agencjach UE wynosiła już 1791 osób, przy czym zdecydowana większość z nich (1654 osób) była zatrudniona w instytucjach unijnych. W agencjach unijnych pracę znalazło 137 osób. Tym samym w okresie 2 lat, nastąpił ogólny wzrost zatrudnienia polskich obywateli o 88%. Nie oznacza to jednak, że tempo procesu rekrutacji prowadzonego przede wszystkim przez Europejskie Biuro Selekcji Kadr (EPSO) można, mimo istotnego przyspieszenia, uznać za w pełni zadowalające. Zastrzeżenie to dotyczy w szczególności obsadzania samodzielnych i wyższych stanowisk.

Spośród instytucji UE jedynie Komisja Europejska zdefiniowała pulę stanowisk przewidzianych dla nowych państw członkowskich<sup>222</sup>. W komunikacie Wiceprzewodniczącego N. Kinnocka z 14 lutego 2003 r. KE określiła pulę pracowników z nowych państw członkowskich, których zamierza zatrudnić do 2010 r.<sup>223</sup> Na Polskę przypadło 1341 stanowisk (z ogólnej liczby 3441 przewidzianych dla nowych państw członkowskich), przy czym Komisja założyła, że w ramach tej liczby zatrudni 671 osób na stanowiskach merytorycznych (administratorów) oraz 670 osób na stanowiskach asystenckich i sekretarskich. Z takim pułapem polscy obywatele będą stanowili największą grupę pracowników z „nowych” państw członkowskich (UE-12). Porównanie przyznanej puli z obecnym poziomem zatrudnienia obywateli z innych państw członkowskich pokazuje, że po osiągnięciu założonego pułapu Polska będzie miała w Komisji Europejskiej reprezentację podobną do tej, którą w chwili obecnej ma Wielka Brytania (1360 pracowników KE po 35 latach od przystąpienia, co stanowi ok. 5,7% ogółu osób zatrudnionych na czas nieokreślony i określony). Polska będzie jednak słabiej reprezentowana niż Hiszpania, której obywatele, 22 lata po rozszerzeniu, stanowią 7,4% zatrudnionych w Komisji Europejskiej (1790 pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony i na czas określony).

Wg stanu na kwiecień 2008 r. w KE było zatrudnionych ogółem 1007<sup>224</sup> obywateli Polski (stopień wykorzystania puli stanowisk przyznanych Polsce wynosił 75,1%). Wynik ten w perspektywie całego okresu dochodzenia do pełnej kwoty można uznać za zadowalający. Niestety gorzej przedstawia się rekrutacja na stanowiska dyrektorów lub równorzędne stanowiska głównych doradców. Stopień wypełnienia przyznanej puli stanowisk tej kategorii wynosi 50% (8 stanowisk z 16). Natomiast wyniki rekrutacji na stanowiska średniego szczebla kierowniczego są niesatysfakcjonujące, ponieważ obsadzono do tej pory tylko 32% stanowisk szefów wydziałów (24 z 74). W pierwszych miesiącach 2008 r., 771 pracowników z 1169, a więc 66% obywateli Polski zatrudnionych w Komisji Europejskiej, było zatrudnionych na podstawie umów na czas nieokreślony, z czego 423 na stanowiskach urzędniczych (AD) i 348 na pomocniczych (AST).

Z analizy struktury zatrudnienia obywateli Polski na samodzielnych stanowiskach w Komisji Europejskiej, wynika, że zdecydowana większość urzędników polskiego pochodzenia znajduje się jeszcze na początku kariery (stanowiska AD5). Wynika to z faktu, iż po pierwszych konkursach organizowanych przez EPSO Polacy nie mieli możliwości ubiegania się o zatrudnienie na wyższym stanowisku. Dopiero w późniejszym okresie zostały ogłoszone kolejne konkursy dające możliwość zatrudnienia na stanowiskach AD7, AD9 i AD12.

<sup>222</sup> Żadna z pozostałych instytucji UE nie prowadzi tak przejrzystej polityki zatrudniania obywateli UE-12, stąd też analiza zawarta w tym podrozdziale koncentruje się na Komisji Europejskiej.

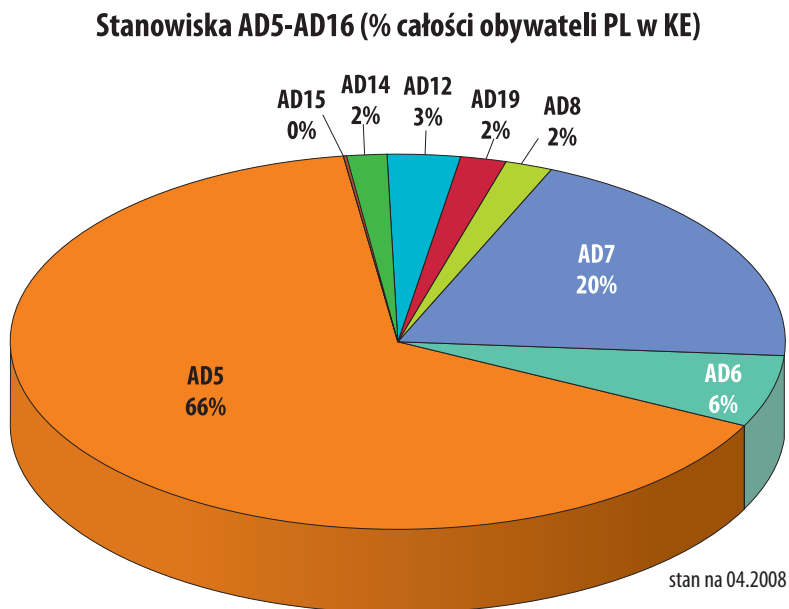
<sup>223</sup> W 2002 r. zakładano, że proces rekrutacji do pracy w Komisji Europejskiej osób z nowych państw członkowskich zostanie zakończony w 2008 r.

<sup>224</sup> Liczba ta wynosi 1169 jeśli wliczyć 162 pracowników kontraktowych, których Komisja Europejska nie wlicza do statystyk związanych z wypełnieniem kwot narodowościowych.

Obecnie urzędnicy (stanowiska samodzielne) z Polski stanowią ok. 4,1% ogółu osób zatrudnionych w KE, natomiast pracownicy na stanowiskach pomocniczych (AST) – 4,2%. Urzędnicy z Polski stanowią 23% samodzielnych pracowników pochodzących z UE-12. W kategorii stanowisk pomocniczych zaś odsetek ten wynosi 33%. Proporcjonalnie większa (w stosunku do obywateli UE-12) liczba Polaków została zatem zatrudniona na stanowiskach pomocniczych. Fakt ten oznacza, iż w przypadku obywateli Polski występuje nadreprezentacja pracowników kategorii AST w stosunku do pracowników kategorii AD. W przypadku Cypru stosunek ten jest odwrotny i wynosi 3% zatrudnionych w kategorii AD z UE-12, to już jedynie 1,7% w kategorii AST. W wypadku Czech stosunek ten wynosi 12% AD UE-12 oraz 10% AST UE-12 zaś Węgier – 14,4% AD UE-12 w stosunku do 14,8 AST UE-12. Jeśli nie liczyć Belgii, której obywatele ze względu na umiejscowienie instytucji stanowią trzon zatrudnionych na stanowiskach pomocniczych, jedynie dla Polski trend jest negatywny. Zjawisko to może mieć negatywne skutki w dłuższym okresie. Najważniejsza, z punktu widzenia długofalowego interesu kraju, wydaje się promocja zatrudnienia na stanowiskach samodzielnych. W razie utrzymania obecnego trendu, może dojść do sytuacji, w której proporcjonalnie większa część kwoty zatrudnienia przyznanej Polsce przez KE zostanie wykorzystana na obsadzenie stanowisk pomocniczych.

Polacy są słabo reprezentowani na średnich i wyższych stanowiskach w instytucjach UE. Abstrahując od dynamiki wypełniania kwot narodowościowych, należy stwierdzić że Polska jest także słabo reprezentowana w strategicznych dyrekcjach generalnych. Dodatkowo porównanie zakresu obowiązków kadry zarządzającej z nowych i „starych”

**Wykres 1. Obywatele Polski na samodzielnych stanowiskach (urzędniczych) w Komisji Europejskiej w podziale na poszczególne kategorie zaszeregowania (Polacy na stanowiskach AD w KE = 100%)**



*Źródło: European Commission Statistical Bulletin, 04/2008.*

państw członkowskich pokazuje, że tym pierwszym nie są przydzielane obowiązki w obszarach strategicznych polityk wspólnotowych. Fakt ten wynikać może z braku takich stanowisk (gdyż są obsadzone urzędnikami ze „starych” państw członkowskich). Z drugiej jednak strony może świadczyć o obawie przed powierzaniem kluczowych stanowisk pracownikom bez doświadczenia w pracy w instytucji.

W kwietniu 2008 r. dwóch urzędników z Polski zajmowało stanowiska AD15, pełniąc funkcje Zastępcy Dyrektora Generalnego w Dyrekcji Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (AGRI) oraz Zastępcy Dyrektora Generalnego w Dyrekcji Rozszerzenia (ELARG). Polska przekroczyła w ten sposób założenia Komisji Europejskiej dotyczące zatrudnienia na najwyższych stanowiskach. Zaznaczyć należy, że żaden Polak nie został obsadzony na stanowisku Dyrektora Generalnego. W podobnej sytuacji znajdują się pozostałe „nowe” państwa członkowskie, których obywatele pełnią co najwyżej funkcje zastępców dyrektorów generalnych. Urzędnicy najwyższego szczebla z nowych państw członkowskich są zresztą obecni jedynie w 7 (na ok. 40 samodzielnych jednostek) dyrekcjach generalnych KE. Dla porównania warto dodać, że Niemcy mają 8 urzędników na stanowiskach AD16 oraz 23 na stanowiskach AD15. Francja – 6 urzędników AD16 oraz 31 urzędników AD-15, Hiszpania zaś odpowiednio 5 i 20 urzędników.

**Tabela 1. Najwyżsi rangą urzędnicy KE (UE-12)**

**Dyrektorzy Generalni i Zastępcy Dyrektorów Generalnych w Komisji Europejskiej (AD 15)**

	CY	Cz	EE	HU	LT	LV	MT	PL	SI	SK	BG	RO	TOTAL
CEL	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12
STAN	1	2	0	2	0	0	0	2	1	1	0	0	9
%	100%	200%	0%	200%	0%	0%	0%	200%	100%	100%	0%	0%	75%

*Źródło: Commission shows good progress in recruitment from the 12 new Member States, IP/07/884.*

**Tabela 2. Kadra kierownicza wysokiego szczebla w KE (UE-12)**

**Dyrektorzy i Główni Doradcy (z wyłączeniem Szefów Gabinetów Komisarzy (AD 14))**

	CY	Cz	EE	HU	LT	LV	MT	PL	SI	SK	BG	RO	TOTAL
CEL	1	6	1	6	3	2	1	16	2	3	9	4	54
STAN	3	2	3	7	2	2	1	8	2	2	0	1	33
%	300%	33%	300%	117%	67%	100%	100%	50%	100%	67%	0%	25%	61%

*Źródło: Commission shows good progress in recruitment from the 12 new Member States, IP/07/884.*

**Tabela 3. Kadra kierownicza niższego szczebla w KE (UE-12)**

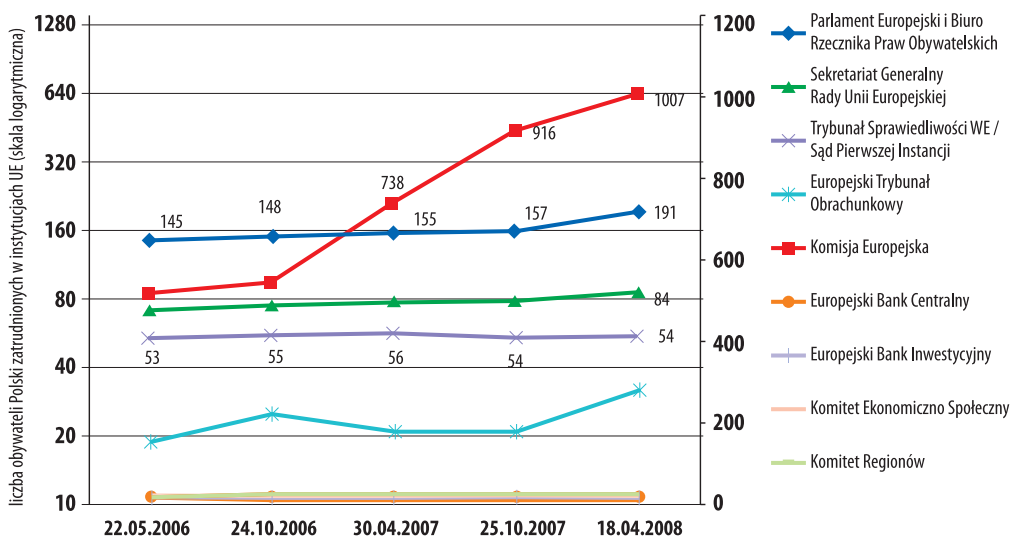
**Kadra niższego szczebla kierowniczego (AD9-AD13 – szefowie wydziałów oraz szefowie reprezentacji KE)**

	CY	Cz	EE	HU	LT	LV	MT	PL	SI	SK	BG	RO	TOTAL
CEL	6	27	6	27	13	9	5	74	7	15	63		252
STAN	10	14	10	25	12	12	9	24	6	8	2	3	135
%	167%	52%	167%	93%	92%	133%	18000%	32%	86%	53%	3%		54%

*Źródło: European Commission Statistical Bulletin, 04/2008 oraz UKIE, wg stanu na październik 2007*

Gorzej prezentuje się wykorzystanie puli stanowisk przyznanych Polsce na poziomie dyrektorów i głównych doradców. Do kwietnia 2008 r. Polacy zajmowali 8 stanowisk, co stanowiło zaledwie 50% kwoty przewidzianej dla naszego kraju (patrz tabela powyżej). O ile np. Czechy radzą sobie z wykorzystaniem puli zatrudnienia gorzej niż Polska, to należy obywatele kilku państw (CY, EE, HU) wygrali konkursy na stanowiska dyrektorskie, przekraczając przewidzianą dla ich kraju pulę. Komisja Europejska zakłada, że do końca 2009 r. powinny zostać obsadzone wszystkie stanowiska (czyli 41) w ramach puli przewidzianej dla EU-10. Pozostałych 13 przeznaczonych dla obywateli Bułgarii i Rumunii zostanie obsadzonych do końca 2010 r. Oznacza to, że lata 2008 i 2009 będą bardzo ważne dla obsadzania stanowisk dyrektorskich obywatelami z UE-12.

Wykres 2. Dynamika przyrostu zatrudnienia obywateli Polski w instytucjach UE



data informacji na temat stanu zatrudnienia polskich obywateli w instytucjach i agencjach UE

Źródło: Na podstawie danych UKIE wg stanu na kwiecień 2008 r.

Najslabiej Polacy wypadają w przedziale AD9-AD13, tzw. niższego szczebla kierowniczego (kierowników wydziałów, szefów reprezentacji Komisji Europejskiej w państwach członkowskich lub szefów przedstawicielstw Komisji Europejskiej w krajach trzecich). Wykorzystanie przyznanej puli zaledwie na poziomie 32% świadczy o tym, że obywatele Polacy mają kłopoty z wygrywaniem konkursów na stanowiska kierownicze średniego szczebla. Powstaje obawa, czy opóźnienie w rekrutacji obywateli Polski na stanowiska szefów wydziałów w 2008 r. nie wpłynie na trwałą niedoreprezentację Polaków na stanowiskach kierowniczych. O ile procedury konkursowe EPSO zapewniają przejrzysty proces rekrutacji, o tyle procedura obsadzania stanowisk z list rezerwowych podlega ograniczonej kontroli. Duża swoboda instytucji UE w prowadzeniu własnej polityki kadrowej powoduje, że proces ten może być podatny na wszelkiego typu rekomendacje bądź naciski.



Jeżeli chodzi o obsadę stanowisk w pozostałych instytucjach i agencjach, nie określono ich puli, jednak i tam przebieg rekrutacji podlega stałemu monitoringowi pod kątem tendencji wzrostowej oraz utrzymania równowagi między państwami członkowskimi. Poszczególne instytucje UE różnią się w podejściu do problemu wypełniania kwot narodowościowych. Do dzisiaj utrzymują się także wyraźne różnice dotyczące rekrutacji w obrębie samych instytucji. Poniższa tabela pozwala na porównanie zmian w poziomach zatrudnienia obywateli Polski w głównych instytucjach UE w ciągu ostatnich 2 lat.

**Tabela 4. Obywatele polscy zatrudnieni w głównych instytucjach, zbiorcze dane historyczne (bez pracowników kontraktowych)**

	22.05.2006	24.10.2006	30.04.2007	25.10.2007	18.04.2008
Parlament Europejski i Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich	145	148	155	157	191
Komisja Europejska	514	542	738	916	1007
Sekretariat Generalny Rady Unii Europejskiej	71	75	76	78	84
Trybunał Sprawiedliwości WE / Sąd Pierwszej Instancji	53	55	56	54	54
Europejski Trybunał Obrachunkowy	19	25	21	21	32
Europejski Bank Centralny	18	21	21	21	21
Europejski Bank Inwestycyjny	14	17	17	17	16
Komitet Ekonomiczno Społeczny	17	19	23	23	27
Komitet Regionów	22	30	28	28	29

Źródło: Na podstawie danych UKIE, wg stanu na kwiecień 2008 r.

<sup>225</sup> Zatrudnienie rozpoczęło się 1 stycznia 2008 r.

## Postęp w realizacji inicjatywy *Better Regulation* (lepsze prawo)

Wejście Polski do Unii Europejskiej przypadło na okres intensyfikacji wewnątrzunijnej debaty nad jakością stanowionego i obowiązującego prawa oraz zarządzaniem legislacyjnym, a także możliwymi praktycznymi, kierunkami reformowania regulacji. Na przebieg tej debaty wpłynęły takie czynniki, jak przekonanie o zbyt dużej ilości prawa wspólnotowego, inicjatywy państw członkowskich i własne projekty Komisji Europejskiej. W konsekwencji większą uwagę zaczęto poświęcać tworzeniu polityk opartych na tzw. ocenie skutków regulacji (OSR)<sup>226</sup> oraz uproszczeniu obowiązującego prawa. Reforma regulacji została uznana za jeden z głównych celów Strategii Lizbońskiej – jako punkt wyjścia posłużył kontekst ekonomiczny oraz poprawa konkurencyjności przedsiębiorców<sup>227</sup>.

Rok 2006 był przełomowy w kreowaniu polskiej reformy regulacji, za sprawą działań Komisji Europejskiej, która konkretne zobowiązania w dziedzinie *Better Regulation* wynikające ze Strategii Lizbońskiej egzekwowała w przeglądach z jej realizacją<sup>228</sup>. W wypadku grupy nowych państw członkowskich Komisja Europejska była motorem usystematyzowania działań w zakresie reformy regulacji. Na jej zlecenie w 2006 r. została przeprowadzona ocena ich zdolności do poprawnego regulowania wykonana przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Dotyczyła ona przeglądu sposobu tworzenia polityk oraz ich wdrażania poprzez akty prawne. Celem projektu było wspieranie przemian w systemie zarządzania polityką regulacyjną w strukturach administracji rządowej. Polska uzyskała wśród nowych państw członkowskich pozytywną ocenę jako kraj, który ma najlepszą świadomość istoty problematyki regulacyjnej. Co więcej, Polska została wytypowana przez OECD na kolejnego lidera *Better Regulation* w Unii Europejskiej. Oznacza to, że Polska ma szanse zająć miejsce obok dotychczasowych trzech liderów reformy regulacji UE-15, tj. Wielkiej Brytanii, Holandii i Danii. Wysoka ocena wystawiona Polsce odnosiła się do opracowania dobrego programu i rzetelnych przygotowań do realizacji reformy tworzenia prawa. W raporcie zawarto także propozycje dotyczące usprawnienia potencjału regulacyjnego. Przegląd OECD w Polsce zbiegł się w czasie z opracowywaniem pierwszego strategicznego dokumentu poświęconego poprawie środowiska regulacyjnego – „Programu reformy regulacji” oraz z modyfikacją systemu oceny skutków regulacji. Projekty tych dokumentów podlegały również ocenie OECD. W „Programie reformy regulacji” powstało nawet odrębne działanie – wzmocnienie potencjału regulacyjnego Polski z wykorzystaniem rekomendacji OECD z przeglądu regulacyjnego.

Pod koniec 2006 r. Komisja Europejska przeprowadziła pierwszy strategiczny przegląd realizacji inicjatywy *Better Regulation* na poziomie unijnym, a w marcu 2007 r. Rada Unii Europejskiej, opierając się na wynikach

<sup>226</sup> Ocena skutków regulacji (OSR) jest procesem, który dzięki wykorzystaniu różnych narzędzi analitycznych pozwala na zidentyfikowanie konsekwencji regulacji prawnych. Na proces wykonywania OSR składa się identyfikacja problemu, celu interwencji, identyfikacja rozwiązań alternatywnych do działań legislacyjnych, analiza kosztów i korzyści dla każdej zidentyfikowanej opcji rozwiązania problemu. W trakcie wykonywania OSR przeprowadzane są także konsultacje społeczne.

<sup>227</sup> Kluczowym momentem dla znaczenia inicjatywy *Better Regulation* było ogłoszenie na początku stycznia 2004 r. przez prezydencje: irlandzką, holenderską, luksemburską i brytyjską wspólnej deklaracji nadającej reformie regulacji priorytet w pracach Rady Unii Europejskiej w latach 2004 i 2005. Drugim istotnym momentem było uznanie w marcu 2005 r. inicjatywy *Better Regulation* za kluczowy element odnowionej Strategii Lizbońskiej i jej uzupełnienie o pomiar i redukcję obciążeń administracyjnych<sup>227</sup> (zwanych dalej „OA”).

<sup>228</sup> W Polsce pewne wybrane elementy koncepcji reformy regulacji zaczęły się pojawiać od 2000 r., kiedy to został powołany Międzyresortowy Zespół ds. Jakości Regulacji Prawnych, którego zadaniem był przede wszystkim udział w przeglądzie OECD krajowych regulacji prawnych. W nawiązaniu do rekomendacji z raportu OECD w 2001 r. przyjęto szereg działań w ramach reformy regulacyjnej, które obecnie wpisująby się w inicjatywę *Better Regulation*.

tego przeglądu, zaaprobowała wdrożenie na poziomie unijnym takich innowacyjnych rozwiązań, jak cel redukcji obciążeń administracyjnych oraz utworzenie w Komisji Europejskiej Komitetu ds. Oceny Wpływu<sup>229</sup>. Konkluzje Rady Europejskiej określiły także obszar pożądanych działań, które powinny zostać podjęte przez państwa członkowskie. Na posiedzeniu w marcu 2007 r. Rada Europejska zobowiązała Komisję Europejską do redukcji o 25% do 2012 r. obciążeń administracyjnych wynikających z prawa wspólnotowego. Redukcja obciążeń administracyjnych na poziomie wspólnotowym wymusi przeprowadzenie stosownych redukcji OA w przepisach krajowych państw członkowskich. W ramach swoich zadań Komisja jest zobowiązana do przedstawienia planów redukcji obciążeń administracyjnych wynikających z prawa wspólnotowego do końca 2008 r. Zadaniem państw członkowskich będzie uwzględnianie wniosków z działań Komisji w prawodawstwie krajowym. Dlatego też Rada Europejska w marcu 2007 r. wezwała państwa członkowskie do wyznaczenia celów redukcji OA w prawie krajowym na podobnym poziomie, jak wspólnotowy cel redukcji.

Realizując „Program reformy regulacji” oraz rekomendacje OECD, Ministerstwo Gospodarki podjęło szereg działań. W 2007 r. przeprowadzono intensywne szkolenia polskiej administracji z przeprowadzania oceny skutków regulacji. Łącznie przeszkolono ponad 550 pracowników poszczególnych ministerstw. Kolejnym osiągnięciem jest stopniowa zmiana kultury pracy w administracji. Powszechnym zjawiskiem było przekonanie, że każdy problem i niedoskonałość rynku wymaga interwencji regulacyjnej w myśl zasady „zawsze regulować”. Co więcej, ocena skutków regulacji była na ogół przeprowadzana już po napisaniu tekstu aktu prawnego i stanowiła raczej uzasadnienie przyjętego rozwiązania, niż próbę identyfikacji problemów, rozważenia różnych wariantów ich rozwiązania i wyboru tego, który przynosi największe korzyści przy minimalnych kosztach. Do pozytywnych zmian należy zaliczyć w związku z tym wolę przeprowadzania kompleksowych ocen skutków przed rozpoczęciem prac legislacyjnych. Pierwsze tego typu oceny zostały przygotowane przez Ministerstwo Gospodarki. Proces oceny skutków regulacji został zastosowany w pracach nad problemami branży jubilerskiej i złotniczej w Polsce i sposobami uproszczenia prawa dla tej grupy przedsiębiorców, poprawą konsultacji społecznych w procesie stanowienia prawa, możliwościami deregulacji polskiej gospodarki, wdrożeniem dyrektywy o usługach na rynku wewnętrznym oraz kierunkami ewentualnej nowelizacji ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczej.

Zbadano ponadto tematykę dotyczącą konsultacji społecznych w Polsce. Analizy wskazały, że jest ona rozproszona w wielu aktach prawnych i uregulowana jedynie wyrywkowo. Stwierdzono brak spójności w definiowaniu procesu konsultacji w tych aktach prawnych. Odmienne regulują one proces konsultacji odnosząc go jedynie do konkretnie wskazanych podmiotów (np. związków zawodowych). Zauważono również brak przepisów, które by wyczerpująco regulowały kwestie nieformalnych konsultacji społecznych. Na tej podstawie zostały przeanalizowane przez Ministerstwo Gospodarki w procesie oceny skutków regulacji propozycje zmian sposobu zasięgnięcia opinii przedsiębiorców i innych zainteresowanych stron na etapie tworzenia prawa. Analiza objęła m.in. rozważenie opracowania przepisów nowej ustawy o konsultacjach, opracowania wytycznych do konsultacji, a także opracowania ustawy o ocenie skutków regulacji, zawierającej rozwiązania prawne w dziedzinie konsultacji.

<sup>229</sup> Komitetowi ds. Oceny Wpływu (*Impact Assessment Board*) przewodniczy Zastępca Sekretarza Generalnego Komisji Europejskiej, odpowiedzialnego za inicjatywę *Better Regulation*. W skład grupy wchodzi dyrektorzy z poszczególnych Dyrektoriatów Generalnych, tj. DG Środowisko, DG Zatrudnienie, DG Gospodarka i Finanse, DG Energia i Transport.

Powszechnie wiadomo, że przedsiębiorcy ponoszą wysokie koszty związane z uzyskiwaniem różnego rodzaju zezwoleń na działalność gospodarczą i wypełnianiem obowiązków administracyjnych z nimi związanych. Jak do tej pory takie twierdzenia najczęściej nie były poparte żadnymi konkretnymi danymi liczbowymi. W 2007 r. po raz pierwszy w Polsce przeprowadzono szczegółowe analizy kosztów w tym zakresie. Pierwszym krokiem było zidentyfikowanie aktów prawnych, nakładających obowiązek uzyskania koncesji, licencji, wpisów do działalności regulowanej, zezwoleń oraz pozwoleń. Łącznie zidentyfikowano 168 ustaw, które nakładają ponad 400 różnych instrumentów reglamentacyjnych wyodrębnionych ustawą o swobodzie działalności gospodarczej. Drugim krokiem było przeprowadzenie badania ankietowego w administracji centralnej i lokalnej na temat liczby wydanych w 2006 r. form reglamentacyjnych. Administracja dostarczyła danych częściowych dotyczących łącznie jedynie 132 koncesji, licencji, wpisów do rejestru działalności gospodarczej, zezwoleń i pozwoleń. Zebrano informacje o formach reglamentacji wynikające z ponad 60 aktów prawnych. Na podstawie danych z badania ankietowego szacunkowa liczba wydanych w 2006 r. koncesji, licencji, zezwoleń, pozwoleń oraz wpisów do rejestrów wyniosła ponad 700 tys. Liczba aktualnych instrumentów reglamentacyjnych znajdujących się w zbiorze rejestrów szacowana jest na ponad 1 300 000. Trzecim krokiem, było rozpoczęcie prac nad oceną skutków regulacji potencjałem dereglamentacji prowadzenia działalności gospodarczej oraz przygotowanie założeń do zmian legislacyjnych i rozważenia możliwości podjęcia działań pozalegisacyjnych (na przykład poprzez zmiany sposobu funkcjonowania instytucji, które reglamentują działalność, bez wprowadzenia zmian przepisów prawnych: uproszczenie formularzy, przygotowanie instrukcji i grafów procedur wnioskowania, zwiększenie wymiany informacji i dokumentów w administracji).

W kolejnym etapie, na początku 2008 r., w ramach realizacji zadania identyfikacji i redukcji obciążeń administracyjnych, sfinalizowano pomiary obciążeń administracyjnych w kilku kluczowych obszarach prawa: środowisko, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, zabezpieczenie społeczne, prawo działalności gospodarczej, prawo pracy, usługi turystyczne, znakowanie wyrobów jubilerskich. W ich rezultacie stwierdzono, że wielkość obciążeń administracyjnych w tych dziedzinach, wynikających z pojedynczego aktu prawnego kształtuje się na poziomie od 50 milionów do ok. 20 miliardów złotych rocznie. Ministerstwo Gospodarki opracowało pierwszą propozycję redukcji obciążeń administracyjnych dla branży jubilerskiej i przedstawiło ją środowisku jubilerskiemu do konsultacji społecznych pod koniec pierwszego kwartału 2008 r.

Według przewidywań międzynarodowych ekspertów, długoterminowym efektem redukcji obciążeń o 25% może być w Polsce wzrost PKB nawet o 1,9% w stosunku do sytuacji, gdyby redukcja obciążeń nie nastąpiła. Holenderskie Biuro ds. Analiz prognozuje, że 25% redukcja OA przyczyni się do wzrostu wydajności pracy w Polsce o 2,4%<sup>230</sup>. Będzie to długookresowy efekt, który został obliczony dla 25% redukcji obciążeń administracyjnych z całości ustawodawstwa.

W celu realizacji zobowiązań wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej oraz ustaleń z posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 8-9 marca 2007 r. Rada Ministrów w marcu 2008 r. wyznaczyła cel redukcji obciążeń administracyjnych dla priorytetowych obszarów prawa. Rada Ministrów zdecydowała, że redukcja obciążeń powinna

<sup>230</sup> Źródło: Kox (2005) *Intra EU differences in regulation-caused administrative burden for companies*. CPB Memorandum 136, CPB Hague, za *Measuring administrative costs and reducing administrative burdens in the European Union*, COM (2006) 689/690.

nastąpić w terminie do 31 grudnia 2010 r. Cel redukcji został wyznaczony na poziomie 25%. Tym samym Polska dołączyła do grupy 15 państw członkowskich<sup>231</sup> Unii Europejskiej, które już wyznaczyły sobie 20% lub 25% cel redukcji obciążeń administracyjnych. Jednocześnie Komisja Europejska podjęła się realizacji projektu, którego celem jest pomiar i redukcja obciążeń administracyjnych. Obecnie przeprowadzany jest pomiar obciążeń w 13 priorytetowych obszarach, m.in. w zatrudnieniu, podatkach, rolnictwie i statystyce. W ramach projektu badane są obowiązki nakładane przez 43 akty prawa wspólnotowego i sposób ich wdrożenia w prawie polskim. Od połowy 2007 r. projekt Komisji Europejskiej jest realizowany we współpracy z krajami członkowskimi poprzez sieć ekspertów krajowych. W Polsce instytucją koordynującą współpracę między Komisją a właściwymi resortami jest Ministerstwo Gospodarki. Obecnie finalizowane są pomiary zidentyfikowanych obciążeń administracyjnych. Realizacja głównego zadania – tj. przygotowania planów redukcji, została zaplanowana na drugą połowę 2008 r. Projekt ten pozwoli na określenie minimum transpozycji obciążeń administracyjnych wymaganego przez Komisję oraz wskazanie przypadków nadmiernej transpozycji prawa wspólnotowego w prawie krajowym i jej wyeliminowanie. W Polsce w 2008 r. w ramach projektu Komisji dokonano pomiaru obciążeń administracyjnych w 7 obszarach: prawo spółek, prawo farmaceutyczne, rolnictwo, transport, statystyka, prawo finansowe oraz rybołówstwo.

W 2007 r. zostały stworzone dodatkowe możliwości finansowania „Programu reformy regulacji”. Szkolenia administracji w zakresie przeprowadzania ocen skutków regulacji oraz projekt redukcji obciążeń administracyjnych będzie można dofinansowywać ze środków Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. 4. Dzięki możliwości wykorzystania środków unijnych wdrożenie reformy regulacji nabierze przyspieszenia zwiększy się skala oddziaływania inicjatywy *Better Regulation*. Z Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki” będzie można sfinansować m.in.: doskonalenie funkcjonowania systemu oceny skutków regulacji poprzez m.in. wsparcie dla reorganizacji struktury poszczególnych resortów, realizację programów upraszczania krajowych aktów prawnych oraz doskonalenie technik i metod legislacyjnych w administracji rządowej, np. poprzez szkolenia. W latach 2008–2010 Polska będzie mogła wnioskować o 9 mln złotych z Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzi” na realizację projektów z zakresu reformowania procesu stanowienia prawa.

Jeśli chodzi o tworzenie spójnych podstaw programowych dla inicjatywy *Better Regulation*, stosowanie instrumentów tej inicjatywy w praktyce oraz przygotowanie kadrowe i finansowe Polska miała duże osiągnięcia w czwartym roku członkostwa. Podjęte działania nie przynoszą one jeszcze widocznych rezultatów. Nadal zbyt mało jest przykładów aktów prawnych opracowanych na podstawie dowodów merytorycznych i zbyt mało przypadków uproszczenia obowiązujących przepisów prawnych oraz redukcji obciążeń administracyjnych. Wszystkie stosowane w Polsce instrumenty inicjatywy *Better Regulation* powstawały i były pilotowane w innych państwach. Brak powszechnych, konkretnych i widocznych wyników działania inicjatywy „Lepsze prawo” oraz własnych pomysłów w dziedzinie *Better Regulation* są słabością naszej administracji. Polska nie jest inicjatorem nowych instrumentów w dziedzinie polityki lepszego prawa. Jesteśmy odbiorcą innowacyjności, pomysłów i narzędzi promowanych przez inne państwa członkowskie i instytucje unijne. Wysoka ocena OECD dotyczyła

<sup>231</sup> Austria (25% do 2010 r.), Czechy (20% do 2010 r.), Cypr (20% do 2012 r.), Dania (25% do 2010 r.), Estonia (25% do 2010 r.), Francja (25% do 2011 r.), Grecja (25% do 2012 r.), Hiszpania (25% do 2012 r.), Niemcy (25% do 2011 r.), Słowacja (25% do 2012 r.), Słowenia (25% do 2012 r.), Szwecja (25% do 2012 r.), Wielka Brytania (25% do 2010 r.), Włochy (25% do 2012 r.). Holandia przeprowadziła w latach 2004–2007 25% redukcję i podjęła się w 2008 r. redukcji tych obciążeń o kolejne 25%.

dobrze zaplanowanych działań w programie reformy regulacji oraz dobrego zaplecza eksperckiego w Ministerstwie Gospodarki. Opinię OECD poparła także Komisja Europejska. Wyraziła pozytywną opinię ze względu na systemowe podejście do reformy regulacji i profesjonalizm Programu. Zdaniem Komisji „do najbardziej obiecujących reform podejmowanych w Polsce można zaliczyć działania w zakresie lepszego stanowienia prawa podejmowane w ramach kompleksowego Programu”. Komisja podkreśliła także, że jest to program bardzo ambitny i jego realizacja będzie wymagać dużego zaangażowania. Niewątpliwie kompleksowość projektu „Lepsze prawo” w Polsce i wiele praktycznych działań podejmowanych przez resort gospodarki należy postrzegać jako korzyść polskiego członkostwa w Unii Europejskiej. Brak własnych pomysłów i inicjatyw należy tłumaczyć faktem, że reforma regulacji jest nadal pewnym *novum* w Polsce. Sytuacja ta może ulec zmianie. Polska stoi na czele grupy państw, które będą dążyły do zmiany sposobu wykonywania przez Komisję Europejską oceny wpływu. Z polskiego punktu widzenia uprawniony wydaje się postulat wzmocnienia metodologii oceny skutków regulacji Komisji Europejskiej poprzez lepsze uwzględnienie wymiaru spójności ekonomicznej (badanie wpływu nowych regulacji UE na zachodzenie procesu *catching up*). Takie stanowisko Polski wynika z przekonania, że utrzymujące się znaczne różnice w poziomach rozwoju gospodarczego państw członkowskich Unii Europejskiej mogą stanowić istotny czynnik hamujący zdolność Unii do wspólnego określania celów i podejmowania wspólnych działań – tak w wymiarze zewnętrznym, jak i w zakresie reform wewnętrznych. Wspieranie spójności społeczno-gospodarczej w Unii Europejskiej powinno być jednym z głównych priorytetów Unii odzwierciedlonym w jej budżecie a także w jej inicjatywach legislacyjnych. W wypadku prawa wspólnotowego jednym z możliwych pól działania może się stać dążenie do lepszego uwzględnienia wymiaru konwergencji ekonomicznej w metodologii *impact assessment* Komisji Europejskiej.

## Bibliografia

Commission shows good progress in recruitment from the 12 new Member States, IP/07/884 ♦ European Commission Statistical Bulletin, 04/2008 ♦ G. Milton, *Wpływ rozszerzenia Unii na Radę*, „Przegląd Natoliński Nowa Europa” nr 6, Warszawa 2008, s. 23-24 ♦ *Raport na temat Potencjału Zarządzania Regulacyjnego w Polsce*, SIGMA, październik 2006 ♦ Regulatory management capacities of Member States of European Union that joined the Union on May 1, 2004. Sustaining regulatory management improvements through a *Better Regulation* Policy. Sigma PROGRAMME ♦ *Intra EU differences in regulation-caused administrative burden for companies*. CPB Memorandum 136, CPB Hague, za dokument roboczy Komisji Europejskiej *Measuring administrative costs and reducing administrative burdens in the European Union*, COM (2006) 689/690.