

# Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej i dotychczasowej realizacji polityki spójności na podstawowe kategorie makroekonomiczne (w tym wzrost gospodarczy) i konwergencję makroekonomiczną Polski z UE-27 w latach 2004–2008

Jacek Biątek, Adam Oleksiuk

*W niniejszym artykule podjęto próbę oceny korzyści, jakie członkostwo Polski w Unii Europejskiej (w tym również realizacja polityki spójności) przynosi naszemu krajowi, jak też korzyści, jakie kraje UE-15 odnoszą z tytułu realizacji polityki spójności w Polsce. Skoncentrowano się m.in. na ocenie wpływu członkostwa Polski w Unii Europejskiej na sytuację makroekonomiczną kraju ze szczególnym uwzględnieniem oddziaływania polityki spójności. W pracy oparto się na analizie literatury przedmiotu oraz na badaniach własnych wykorzystujących dane statystyczne Eurostatu i Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Istotny fragment niniejszego opracowania stanowi analiza wpływu jednego z wymiarów członkostwa Polski w Unii, jakim jest możliwość korzystania ze środków dostępnych w ramach polityki spójności UE, na wybrane parametry makroekonomiczne.*

## 1. Wstęp

W 2009 r. minęło 5 lat od rozszerzenia Unii Europejskiej, którym – oprócz Polski – zostało objętych 9 innych państw (kolejne dwa kraje, Rumunia i Bułgaria, wstąpiły do UE w 2007 r.). Stanowiło to asumpt do formułowania – m.in. przez ekspertów Komisji Europejskiej – ocen wpływu tego okresu na sytuację społeczno-gospodarczą zarówno starych, jak i nowych państw członkowskich. Równocześnie agendy rządowe i ośrodki badawcze w naszym kraju przedstawiały rezultaty analogicznych badań odnoszących się do wpływu członkostwa Polski w UE oraz polityki spójności, szczególnie na sytuację gospodarczą (a tym samym na poziom życia obywateli) naszego kraju, oraz służących weryfikacji głoszonych w trakcie kampanii poprzedzającej referendum w sprawie członkostwa Polski w UE przewidywań o pozytywnym wpływie akcesji na stabilność makroekonomiczną i rozwój gospodarczy.

Przykładem oceny efektów rozszerzenia Unii Europejskiej odnoszącej się do korzyści starych i nowych państw członkowskich jest opracowanie

Komisji Europejskiej (KE) pt. *Five years of an enlarged EU – economic achievements and challenges* (Komisja Europejska 2009a), podczas gdy dogłębną analizę skutków członkostwa naszego kraju w Unii stanowi opublikowany w kwietniu 2009 r. raport Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej pt. *5 lat Polski w Unii Europejskiej*, podsumowujący osiągnięte korzyści i zaobserwowane wyzwania w takich wymiarach, jak:

- wymiar gospodarczy – m.in. sytuacja makroekonomiczna, rolnictwo i rybołówstwo, infrastruktura transportowa i energetyczna, ochrona środowiska, sytuacja małych i średnich przedsiębiorstw, innowacyjność,
- wymiar społeczny – m.in. rynek pracy i migracje, bezpieczeństwo wewnętrzne, zdrowie publiczne i edukacja, ochrona konsumenta czy też społeczna percepcja członkostwa Polski w UE,
- wymiar polityczny – m.in. relacje z sąsiadami wschodnimi, współpraca regionalna, wdrożenie i stosowanie unijnego prawa, wzmocnienie administracji publicznej.

Oceniając efekty procesu rozszerzenia Unii Europejskiej po 1 maja 2004 r., eksperci Komisji Europejskiej stwierdzają, że powiększenie UE o 12 dynamicznych nowych państw członkowskich nie tylko zwiększyło jej siłę ekonomiczną i pozycję konkurencyjną na rynkach światowych (m.in. dzięki przyspieszeniu procesu reform strukturalnych w krajach członkowskich), ale również wzmocniło potencjał jej oddziaływania w sferze międzynarodowych relacji gospodarczych i politycznych, służąc w efekcie lepszemu przygotowaniu Unii do stawiania czoła wyzwaniom obecnej fazy procesów globalizacji (takim jak zmiany klimatyczne czy kryzys finansowy).

Komisja Europejska koncentruje się w omawianym opracowaniu na ekonomicznym wymiarze rozszerzenia UE, stwierdzając m.in. że powodzenie procesu integracji było w znacznym stopniu rezultatem sprawnego funkcjonowania zarówno systemu prawnego-institutionalnego UE, jak i wspólnych polityk unijnych, a „stabilizacja makroekonomiczna, tworzenie instytucji, konwergencja w sferze regulacyjnej, poprawa jakości rządzenia, integracja handlowa oraz liberalizacja przepływów kapitałowych dokonywały się już w trakcie procesu akcesyjnego” (co sprawiło, że wiele pozytywnych efektów integracji występowało już przed formalną akcesją nowych państw członkowskich). Akcesja uczyniła politykę gospodarczą nowych państw członkowskich bardziej przewidywalną oraz stymulowała inwestycje sektora publicznego w kapitał ludzki i infrastrukturę (głównie w wyniku realizacji europejskiej polityki spójności), co z kolei tworzyło korzystny klimat dla inwestycji sektora prywatnego. Ponadto migracja siły roboczej z nowych państw członkowskich pozwoliła na znaczące ograniczenie wąskich gardeł na rynku pracy w tych spośród starych krajów UE, które zezwoliły na swobodny przepływ pracowników.

Nowi członkowie Unii odnotowali znaczną poprawę wydajności, spadek bezrobocia oraz szybką konwergencję poziomu dochodów. Według omawianych szacunków KE pomiędzy 2003 r. a 2007 r. w nowych krajach człon-

kowskich powstały 3 miliony nowych miejsc pracy, chociaż utrzymywało się w nich nadal znaczące niedopasowanie podaży i popytu pod względem kwalifikacji siły roboczej (sytuację w tym aspekcie pogarszało w przypadku niektórych państw, m.in. Polski, negatywne saldo migracji zewnętrznych).

Jednocześnie eksperci Komisji Europejskiej zaznaczają, że proces integracji doprowadził w nowych państwach członkowskich do ujawnienia się strukturalnych problemów gospodarczych, które nasiliły się dodatkowo w wyniku obecnego kryzysu gospodarczego, prowadząc m.in. do głębokiej nierównowagi zewnętrznej.

Autorzy analizowanego opracowania stwierdzają przy tym, że niezależnie od trudności wynikających z obecnej koniunktury gospodarczej Pakt Stabilności i Wzrostu stanowi „średniookresową kotwicę” dla wiarygodności polityki fiskalnej (umożliwiając jednocześnie wystarczającą elastyczność tej polityki w perspektywie krótkookresowej), podczas gdy odnowiony „proces lizboński” umożliwi przeprowadzenie niezbędnych reform strukturalnych. Wsparciu tego procesu służy również polityka spójności, która – jak stwierdzają eksperci KE – przekłada cele strategii lizbońskiej „na język regionalnej konwergencji i strategii rozwojowych”.

Według zaprezentowanych w opracowaniu Komisji Europejskiej szacunków rozszerzenie UE przyczyniło się do znacznej poprawy standardu życia w nowych państwach członkowskich, stymulując spójność gospodarczą i społeczną UE. W rezultacie dochód *per capita* w nowych państwach członkowskich wzrósł z 40% średniej dla starych członków UE w 1999 r. do 51,7% w 2008 r. (Komisja Europejska 2009b: 26), a w wyniku akcesji tempo wzrostu gospodarczego nowych państw członkowskich zwiększyło się średniorocznie w latach 2000–2008 o 1,75% (w całym analizowanym okresie PKB starych państw członkowskich wzrósł realnie o 0,5%). Równocześnie struktura produkcji nowych krajów członkowskich upodobnia się (wzrost udziału sektora usług w PKB z 56% w 1995 r. do 63% w 2006 r.) do struktury istniejącej w starej Unii, a wzrost poziomu wykształcenia społeczeństw również wskazuje na szybkie tempo modernizacji gospodarek, tworząc przy tym podwaliny szybkiej konwergencji gospodarczej w przyszłości.

Autorzy raportu, powołując się na badania opinii publicznej przeprowadzone w lutym 2009 r. (a więc już w momencie ujawnienia się zjawisk kryzysowych w gospodarce), stwierdzili, że 75% badanych wyraziło zadowolenie z członkostwa Polski w UE oraz podkreślili systematyczny wzrost akceptacji dla tego członkostwa obserwowany w analizowanym okresie (tj. maj 2004–2008).

W niniejszym artykule skoncentrujemy się na jednym – aczkolwiek naszym zdaniem bardzo ważnym – aspekcie członkostwa Polski w Unii Europejskiej, tj. na ocenie jego wpływu na sytuację makroekonomiczną kraju. Oparliśmy się na analizie literatury przedmiotu oraz na własnych badaniach wykorzystujących dane Eurostatu. Istotny fragment naszego opracowania stanowi analiza wpływu jednego z wymiarów członkostwa Polski

w Unii, jakim jest możliwość korzystania ze środków dostępnych w ramach polityki spójności UE na wybrane parametry makroekonomiczne.

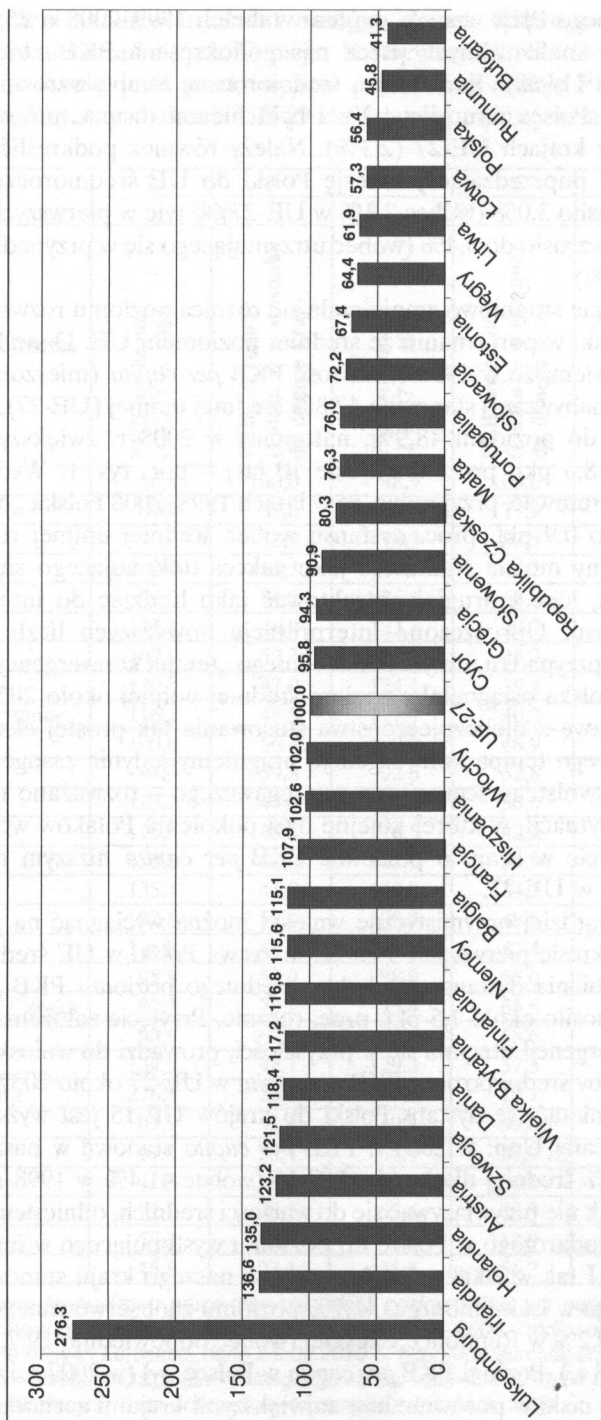
Analizując wpływ członkostwa naszego kraju w Unii Europejskiej, przyjmujemy za punkt wyjścia założenie, że podstawową przesłanką polityki spójności UE jest wspomaganie zrównoważonego wzrostu gospodarczego na całym obszarze Unii, co wymaga wyrównywania różnic rozwojowych pomiędzy poszczególnymi krajami (i ich regionami). W niniejszym opracowaniu podejmujemy próbę oceny zarówno korzyści, jakie członkostwo Polski w UE (w tym również realizacji polityki spójności) przynosi naszemu krajowi, jak i korzyści, jakie kraje UE-15 odnoszą z tytułu realizacji polityki spójności w Polsce.

## 2. Konwergencja gospodarki polskiej do średniego poziomu UE-27 oraz wybranych krajów członkowskich

Przechodząc do szczegółowego omówienia zarysowanych we wstępie zagadnień, chcielibyśmy podkreślić, że skala zróżnicowań rozwojowych na obszarze Unii Europejskiej pozostaje bardzo duża – o ile bowiem w 2008 r. poziom dochodu narodowego *per capita* był w przypadku Irlandii, Niderlandów czy Austrii o ponad 30% wyższy od średniej dla całej UE, o tyle w Rumunii i Bułgarii nie zbliżył się istotnie nawet do 50% tej średniej<sup>1</sup>.

Zasadniczym mechanizmem oddziaływania polityki spójności UE na wyrównywanie dysproporcji rozwojowych jest wykorzystanie środków unijnych do zwiększenia inwestycji w szeroko rozumiany kapitał (m.in. produkcyjny, infrastrukturę transportową i municypalną czy też kapitał ludzki), stanowiące narzędzie przyspieszenia procesu realnej konwergencji naszego kraju i jego poszczególnych regionów (to regiony stanowią bowiem podstawową jednostkę terytorialną polityki spójności) w kierunku gospodarek wyżej rozwiniętych. Odnosząc się do kwestii wzrostu gospodarczego w kontekście członkostwa Polski w UE, autorzy raportu UKIE zaznaczają, że obserwacja dynamiki zmian PKB wskazuje, że akcesja rzeczywiście stanowiła pro wzrostowy impuls dla polskiej gospodarki. Wskazują oni, że o ile w latach 1999–2003 tempo wzrostu gospodarczego mieściło się w przedziale 1,2–4,5%, o tyle w latach 2004–2008 w przedziale 3,6–6,8% (UKIE 2009).

Naszym zdaniem, analiza wpływu członkostwa Polski w UE na tempo wzrostu gospodarczego nie powinna ograniczać się do prezentacji danych za poszczególne lata, gdyż o wiele bardziej obrazowo wspomnianą różnicę wyraża porównanie średniorocznego tempa wzrostu PKB oraz wzrostu jego realnej wartości zarówno w okresie 5 lat poprzedzających akcesję, jak też 5 pierwszych lat członkostwa ogółem. Z przeprowadzonych przez nas wyliczeń wynika, że w latach 1999–2008 PKB wzrósł w Polsce realnie o blisko 51% (50,97%), przy czym należy podkreślić, że o ile w 2003 r. był on w ujęciu realnym o 16,2% wyższy niż w 1998 r., o tyle w 2008 r. przewyższał wartość osiągniętą w 2003 r. o blisko 30% (29,9%). W krajach UE-27



Rys. 1. PKB per capita w krajach UE-27 w 2008 r. według parytetu siły nabywczej (UE-27 = 100). Źródło: Eurostat, dane z 9.02.2010 r.

wartość realnego PKB wzrosła ogółem w latach 1999–2008 o 25,2% (przy czym w obu analizowanych przez nas podokresach PKB zwiększył się narastająco o 11,9%). Tym samym średnioroczne tempo wzrostu w latach 1999–2008 w Polsce wynosiło 4,2% i było niemal dwukrotnie wyższe niż przeciętnie w krajach UE-27 (2,3%). Należy również podkreślić, że o ile w pięcioletniej poprzedzającej akcesję Polski do UE średnioroczne tempo wzrostu wynosiło 3,0% (wobec 2,3% w UE-27), o tyle w pierwszych 5 latach członkostwa wzrosło do 5,4% (wobec utrzymującego się w przypadku UE-27 poziomu 2,3%).

W rezultacie stopniowo zmniejszała się różnica poziomu rozwoju gospodarczego Polski w porównaniu ze średnim poziomem UE. Dane Eurostatu wskazują bowiem, że w 1998 r. wartość PKB *per capita* (mierzona według parytetu siły nabywczej) stanowiła 47,8% średniej unijnej (UE-27), w 2003 r. wzrosła ona do poziomu 48,9%, natomiast w 2008 r. zwiększyła się do 56,4% (tj. o 8,6 pkt. proc. w okresie 10 lat) – por. rys. 1. Wyliczenia te można interpretować, przyjmując, że w latach 1998–2008 Polska „odrabiała” średnio około 0,9 pkt. proc. dystansu wobec średniej unijnej rocznie, co z jednej strony można traktować jako sukces dokonującego się procesu konwergencji, lecz z drugiej potraktować jako bodziec do intensyfikacji owego procesu. Uproszczona interpretacja powyższych liczb wskazuje bowiem że w przypadku utrzymania średniego „tempa konwergencji” z ostatnich 10 lat Polska osiągnęłaby poziom średniej unijnej około 2056 r. Zdając sobie sprawę z niebezpieczeństwa stosowania tak prostej ekstrapolacji dotychczasowego tempa konwergencji, pragniemy jedynie zasugerować, by – w ramach swoistego scenariusza ostrzegawczego – rozważano możliwość wystąpienia sytuacji, w której kolejne dwa pokolenia Polaków wchodziłyby w dorosłe życie w kraju o poziomie PKB *per capita* niższym niż średni poziom PKB w UE-27.

O wiele bardziej optymistyczne wnioski można wyciągnąć na podstawie faktu, że w okresie pierwszych 5 lat członkostwa Polski w UE średnioroczne tempo nadrabiania dystansu względem średniego poziomu PKB *per capita* w UE-27 wynosiło około 1,5 pkt. proc. rocznie. Przyjęcie założenia, że takie tempo konwergencji utrzyma się w przyszłości, prowadzi do wniosku, że Polska osiągnęłaby średni poziom PKB *per capita* w UE-27 około 2037 r. Należy przy tym pamiętać, że dystans Polski do krajów UE-15 jest wyższy niż do średniej dla całej Unii: w 2008 r. PKB *per capita* stanowił w naszym kraju niespełna 51% średniej dla krajów UE-15 (wobec 41,4% w 1998 r.).

Aby jednak nie przywiązywać się do wartości średnich, odniesiemy poziom rozwoju gospodarczego w Polsce do poziomu występującego w innych państwach Unii. I tak w 2008 r. PKB *per capita* naszego kraju stanowił 20,4% odnotowanego w Luksemburgu, 41,7% poziomu zaobserwowanego w Irlandii, czy też 70,2% w Republice Czeskiej (wobec odpowiednio 19,7, 34,7 oraz 66,6% w 2003 r.). Poziom PKB *per capita* w Polsce był (w 2007 r. i w 2008 r.) nadal bardzo niski w porównaniu z największymi krajami zachodnimi, choć

na przestrzeni analizowanych lat nastąpił spadek dysproporcji pomiędzy Polską a takimi krajami, jak: Francja, Niemcy czy Wielka Brytania.

Tworząc tabelę 1, za punkt wyjścia przyjęliśmy relację PKB *per capita* w poszczególnych państwach UE-27 do średniej unijnej w latach objętych

1	2	3	4	5	6
	2008		2003		2003–2008
Wyszczególnienie	PKB <i>per capita</i> (UE-27 = 100)	PKB <i>per capita</i> (Polska % w stosunku do danego kraju)	PKB <i>per capita</i> (UE-27 = 100)	PKB <i>per capita</i> (Polska % w stosunku do danego kraju)	Zmiana relacji dla Polski (w pkt. proc.)
Polska	56,4	100,0	48,9	100,0	0,0
Węgry	64,4	87,6	62,8	77,9	9,7
Malta	76,3	73,9	78,3	62,5	11,5
Włochy	102,0	55,3	110,7	44,2	11,1
Portugalia	76,0	74,2	76,6	63,8	10,4
Belgia	115,1	49,0	123,3	39,7	9,3
Francja	107,9	52,3	111,8	43,7	8,5
Dania	120,1	47,0	124,1	39,4	7,6
Wielka Brytania	116,2	48,5	121,7	40,2	8,4
UE-27	100,0	56,4	100,0	48,9	7,5
Grecja	94,3	59,8	92,6	52,8	7,0
Austria	123,2	45,8	126,8	38,6	7,2
Niemcy	115,6	48,8	116,5	42,0	6,8
Szwecja	120,0	47,0	122,6	39,9	7,1
Irlandia	135,4	41,7	140,8	34,7	6,9
Hiszpania	102,6	55,0	100,9	48,5	6,5
Finlandia	116,8	48,3	112,8	43,4	4,9
Cypr	95,8	58,9	88,9	55,0	3,9
Republika Czeska	80,3	70,2	73,4	66,6	3,6
Słowenia	90,9	62,0	83,4	58,6	3,4
Holandia	134,0	42,1	129,3	37,8	4,3
Luksemburg	276,3	20,4	247,6	19,7	0,7
Litwa	61,9	91,1	49,1	99,6	-8,5
Estonia	67,4	83,7	54,4	89,9	-6,2
Bułgaria	41,3	136,6	32,5	150,5	-13,9
Słowacja	72,2	78,1	55,4	88,3	-10,2
Łotwa	57,3	98,4	43,3	112,9	-14,5
Rumunia	45,8	123,1	31,3	156,2	-33,1

Tab. 1. Zmiana (w punktach procentowych) relacji poziomu PKB *per capita* w Polsce do PKB *per capita* w poszczególnych krajach UE w latach 2004–2008. Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu, dane z 9.02.2010 r., <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsieb010>. (W przypadku Austrii i Rumunii brak danych – do obliczeń użyto danych z listopada 2009 r.).

analizą (kolumny 2. i 4.), na podstawie której obliczyliśmy stosunek PKB *per capita* w Polsce do jego poziomu w innych krajach członkowskich Unii Europejskiej (kolumny 3. i 5.). Otrzymane wyniki wykorzystaliśmy do obliczenia wyrażonych w punktach procentowych zmian dystansu rozwojowego Polski do innych państw członkowskich. Dodatni poziom zmian w kolumnie 6. tabeli 1 oznacza dokonującą się w latach 2003–2008 konwergencję poziomu dochodu narodowego w Polsce względem poziomu tego dochodu odnotowywanego średnio w UE-27 oraz poszczególnych krajach członkowskich. Chcieliśmy też podkreślić, że znaku „minus” nie należy interpretować jednoznacznie<sup>2</sup>, gdyż może on oznaczać:

- pogłębienie dystansu Polski względem danego kraju (co miało miejsce w odniesieniu do Litwy, Estonii i Słowacji),
- nadrabianie dystansu rozwojowego względem naszego kraju przez państwa dysponujące niższym PKB *per capita* (Łotwa, której PKB *per capita* był w 2008 r. wyższy niż w Polsce, Bułgaria, Rumunia).

Z przeprowadzonych obliczeń wynika, że w latach 2004–2008 Polska ograniczała dystans w zakresie PKB *per capita* względem większości (dwudziestu) krajów UE-27, przy czym szczególnie wyraźnie udało się zmniejszyć dystans względem: Malty (11,5 pkt. proc.) Włoch i Portugalii.

1	2	3	4	5	6	7
Kraj	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (prognoza)
Polska	5,3	3,6	6,2	6,8	5,0	1,7
Bułgaria	6,6	6,2	6,3	6,2	6,0	-5,9
Republika Czeska	4,5	6,3	6,8	6,1	2,5	-4,8
Estonia	7,2	9,4	10,0	7,2	-3,6	-13,7
Cypr	4,2	3,9	4,1	5,1	3,6	-0,7
Łotwa	8,7	10,6	12,2	10,0	-4,6	-18,0
Litwa	7,4	7,8	7,8	9,8	2,8	-18,1
Węgry	4,9	3,5	4,0	1,0	0,6	-6,5
Malta	0,4	4,1	3,8	3,7	2,1	-2,2
Rumunia	8,5	4,2	7,9	6,3	6,2	-8,0
Słowacja	5,2	6,5	8,5	10,4	6,4	-5,8
Słowenia	4,3	4,5	5,8	6,8	3,5	-7,4

Tab. 2. Tempo wzrostu PKB w Polsce na tle nowych państw członkowskich w latach 2004–2009. Źródło: Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Eurostat, GUS.

Mimo wysokiego tempa wzrostu w latach 2004–2008, gospodarka Polska rozwijała się w analizowanym okresie wolniej niż gospodarki sześciu nowych państw członkowskich UE, czego potwierdzenie stanowią wyliczenia zaprezentowane w tabeli 3.

Wynika z nich, że w Polsce realny poziom PKB brutto był w 2008 r. o 29,9% wyższy niż w roku 2003, przy czym większy przyrost dochodu



1	2	3	4	5
Kraj	Narastająco 2004–2008	Średniorocznie 2004–2008	Narastająco 2004–2009	Średniorocznie 2004–2009
Polska	29,9	5,4	32,1	4,8
Bułgaria	35,5	6,3	27,5	4,1
Republika Czeska	29,0	5,2	22,8	3,5
Estonia	33,3	5,9	15,1	2,4
Cypr	22,7	4,2	21,9	3,3
Łotwa	41,6	7,2	16,1	2,5
Litwa	40,9	7,1	15,4	2,4
Węgry	14,7	2,8	07,3	1,2
Malta	14,9	2,8	12,3	2,0
Rumunia	37,7	6,6	26,7	4,0
Słowacja	42,8	7,4	34,5	5,1
Słowenia	27,5	5,0	18,0	2,8

Tab. 3. Prognozowane tempo wzrostu PKB w Polsce na tle nowych państw członkowskich w latach 2004–2009. Źródło: obliczenia własne.

narodowego (kolumna 2.) oraz wyższe średnioroczne tempo wzrostu (kolumna 3.) odnotowały w omawianym okresie: Bułgaria, Estonia, Litwa, Łotwa, Rumunia, Słowacja. Nie chcąc poprzestawać jednak na tej oczywistej konstatacji, postawiliśmy pytanie o skalę wpływu kryzysu oraz związanego z nim obniżenia tempa wzrostu PKB w 2009 r. w krajach UE-12 na skalę wzrostu PKB analizowanych państw w okresie 2004–2009. W tym celu posłużyliśmy się prognozą Eurostatu (w przypadku Polski GUS za 2009 r.) – tabela 2, kolumna 7. – które wskazują, że Polska jako jedyny z krajów UE-12 odnotowała dodatnie tempo wzrostu gospodarczego w 2009 r. Wartości prognozowane na 2009 r. podstawiliśmy do obliczeń wzrostu PKB (narastająco i średniorocznie) w latach 2004–2009. Z zaprezentowanych obliczeń wynika, że gdyby prognoza Eurostatu dla pozostałych nowych członków UE miała się sprawdzić, to PKB w Polsce byłby w 2009 r. o 32,1% wyższy niż w 2003 r. (przy czym w omawianej grupie państw wyższy wzrost PKB w latach 2004–2009 odnotowałyby jedynie Słowacja). Powyższe wyliczenia wskazują, że kryzys gospodarczy znacząco wpłynął na relatywne tempo procesu konwergencji poszczególnych państw UE-12 w okresie ostatnich 5 lat, poprawiając istotnie pozycję Polski w grupie tych krajów.

Wracając do wniosków sformułowanych przez autorów raportu *5 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, należy zauważyć, że dokonują oni dekompozycji wzrostu gospodarczego w latach 2004–2008 na poszczególne elementy składowe, stwierdzając, że czynnikiem napędzającym wzrost był popyt inwestycyjny (szczególnie w latach 2005–2006) oraz konsumpcyjny. Podkreślają przy tym, że znaczny wzrost dynamiki nakładów na środki trwałe był pochodną wzrostu napływu BIZ (wzrost zaufania inwestorów do polskiego rynku w związku z członkostwem w UE), za istotny czynnik wzrostu

uznając również wzrost eksportu (mimo jego słabnącej dynamiki w okresie 2004–2007 związanej z umacnianiem się złotego) oraz wzrost popytu krajowego (UKIE 2009).

Analizując wzrost nakładów inwestycyjnych na środki trwałe, chcielibyśmy na podstawie przeprowadzonych przez nas obliczeń podkreślić, że w latach 1999–2008 wzrosły one o 54,3% (średniorocznie o 4,4%), przy czym o ile w okresie 5 lat poprzedzających akcesję realny poziom tych nakładów obniżył się o 12% (średnioroczny spadek o 2,5%), o tyle w latach 2004–2008 wzrósł o 75,3% (średnioroczny wzrost o 11,9%). Z kolei sprzedaż detaliczna wzrosła w okresie lat 1999–2008 realnie o 35%, przy czym w latach 1999–2003 jej wzrost wyniósł 11,1% (średniorocznie o 2,1%), a w latach 2004–2008 21,5% (średniorocznie o blisko 4%).

W tym kontekście należy jednak podkreślić, że już w 2008 r. zaobserwowano znaczne obniżenie tempa wzrostu nakładów inwestycyjnych (z 20,4% w 2007 r. do 8,7%), podczas gdy tempo wzrostu sprzedaży detalicznej zmalało w mniejszej skali (z 7,6 do 5,3%), a wstępne szacunki za 2009 r. wskazują, że nakłady te obniżyły się realnie o 0,3%. Powstaje więc pytanie, czy w kontekście sytuacji zaobserwowanej w 2009 r. oraz prognoz na rok 2010 możemy mówić o utrzymaniu się pozytywnego wpływu popytu inwestycyjnego na poziom wzrostu gospodarczego.

Jeśli chodzi o produkcję sprzedaną przemysłu, należy podkreślić, że w latach 1999–2008 wzrosła ona o 81,6% (średniorocznie o 6,1%), przy czym w okresie przedakcesyjnym o 21,8% (średniorocznie o 4,0%), a w 5 pierwszych latach po akcesji o 49,2% (tj. średniorocznie o 8,3%).

W przypadku produkcji budowlano-montażowej dekada 1999–2008 przyniosła wzrost o blisko 40% (tj. średniorocznie o 3,4%), z tego w okresie przedakcesyjnym o zaledwie 1% (średniorocznie o 0,2%), a w latach 2004–2008 o 38,6% (średnioroczne tempo wzrostu rzędu 6,7%).

W tabeli 4 przedstawiono wyniki eksportu, importu oraz saldo obrotów towarowych Polski w latach 2000–2008.

Rok	Eksport (ceny FOB)	Import (ceny FOB)	Saldo obrotów towarowych
2000	39 022	52 349	-13 327
2001	46 537	55 094	-8 557
2002	49 338	57 039	-7 701
2003	53 836	58 913	-5 077
2004	65 847	70 399	-4 552
2005	77 562	79 804	-2 242
2006	93 406	98 945	-5 539
2007	105 893	118 262	-12 369
2008	120 890	1386 14	-17 724

Tab. 4. Rachunek bieżący Polski – saldo obrotów towarowych w latach 1994–2008 w EUR. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

Analizując wartości na przestrzeni lat, można zauważyć, że zarówno wartości eksportu, jak i importu z roku na rok rosną, przy czym różnica pomiędzy nimi wzrosła (na rzecz importu) w 2008 r. w porównaniu z latami poprzednimi. Widoczny wzrost nastąpił po wejściu Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. (por. tabela 5). Dane zamieszczone w tabeli 5. obrazują dynamikę zmian analizowanych wskaźników.

Rok	Eksport (zmiana, rok 2000 = 100)	Import (zmiana, rok 2000 = 100)	Saldo obrotów towarowych (zmiana, rok 2000 = 100)	Eksport (zmiana, rok poprzedni = 100)	Import (zmiana, rok poprzedni = 100)	Saldo obrotów towarowych (zmiana, rok poprzedni = 100)	Stosunek wartości eksportu do wartości importu
2001	300,7	345,2	1764,3	119,3	105,2	64,2	84,5
2002	318,8	357,4	1587,8	106,0	103,5	90,0	86,5
2003	347,9	369,1	1046,8	109,1	103,3	65,9	91,4
2004	425,5	441,1	938,6	122,3	119,5	89,7	93,5
2005	501,2	500,0	462,3	117,8	113,4	49,3	97,2
2006	603,6	620,0	1142,1	120,4	124,0	247,1	94,4
2007	684,3	741,0	2550,3	113,4	119,5	223,3	89,5
2008	781,2	868,5	3654,4	114,2	117,2	143,3	87,2

Tab. 5. Saldo obrotów towarowych w latach 2001–2008 w EUR – procentowe wskaźniki zmiany. Źródło: obliczenia własne.

Chociaż wartość eksportu, jak również importu znacznie wzrosła na przestrzeni lat 2000–2008 (o ponad 750%), na uwagę zasługuje również znaczący wzrost różnicy między nominalną wartością importu a nominalną wartością eksportu (tabela 4). Jednocześnie należy podkreślić jednak, że o ile w 2000 r. wartość eksportu stanowiła około 75% wartości importu, o tyle w roku 2008 relacja ta przekroczyła poziom 87%.

Interesujący jest fakt, że latach 2000–2005 następowało z roku na rok zmniejszenie ujemnego salda obrotów towarowych (zmniejszała się różnica między wartością importu a wartością eksportu), jednakże od roku 2006 nastąpił znaczny jego wzrost – o ponad 200%.

### 3. Ocena oraz prognozy wpływu interwencji z funduszy unijnych na kształtowanie się podstawowych kategorii makroekonomicznych w latach 2004–2006 oraz 2007–2013

W latach 2008–2009 odnotowano dalszy wzrost płatności z tytułu programów współfinansowanych z funduszy unijnych w ramach *Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006*. Łącznie do końca 2009 r. w obszarze wszystkich programów oraz inicjatyw wspólnotowych wypłacono ze środków funduszy strukturalnych na rzecz beneficjentów ponad 35 mld PLN, tj. 107% alokacji UE<sup>3</sup>, wobec 30,1 mld PLN, tj. blisko 92,2%<sup>4</sup> alokacji na lata 2004–2006 (wypłaconych do końca grudnia 2008 r.).

Według dostępnych danych szczegółowych dotyczących płatności w ramach poszczególnych programów operacyjnych najwyższy stopień realizacji płatności odnotowano w przypadku Sektorowego Programu Operacyjnego Transport, a także Zintegrowanego Programu Rozwoju Regionalnego a najniższy w przypadku Sektorowego Programu Operacyjnego Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna (tabela 6).

Program	% wykorzystania alokacji (w stosunku do alokacji w PLN)	
	2009	2008
Ogółem	103,7	91,5
SPO WKP	103,2	97,7
ZPORR	107,7	96,2
SPO Transport	129,9	89,4
SPO RZL	100,4	85,2
SPO Restrukturyzacja	99,8	96,6
SPO Rybołówstwo	105,0	76,4
PO PT	97,8	93,0
IW EQUAL	104,0	100,4
IW INTERREG	99,2	91,7

Tab. 6. Płatności z funduszy strukturalnych w ramach NPR 2004–2006 (stan na koniec okresu). Źródło: MRR – IZPWW.

Należy podkreślić, że w związku ze skutkami kryzysu finansowego strona polska wystąpiła 8 grudnia 2008 r. do Komisji Europejskiej z wnioskiem o wydłużenie ostatecznego terminu kwalifikowalności wydatków w ramach programów na lata 2004–2006 do 30 czerwca 2009 r. Wniosek ten został rozpatrzony pozytywnie. Projekty realizowane z Funduszu Spójności w ramach perspektywy finansowej 2004–2006 będą realizowane do końca 2010 r.

Wolniej przebiegała realizacja płatności w ramach Funduszu Spójności (tabela 7). Wartość środków otrzymanych z Komisji Europejskiej wyniosła

w końcu 2009 r. 3,7 mld EUR (tj. 65,8% alokacji na lata 2004–2006, wobec prawie 2,9 mld EUR, tj. 51% alokacji na koniec 2008 r.). Bardziej zaawansowane były płatności w zakresie transportu (ponad 66% alokacji), a mniej w zakresie środowiska (65,5%).

Sektor	2009		2008
	w mln EUR	% alokacji	
Ogółem	3707,3	65,8	51,0
Środowisko	1868,0	65,6	48,8
Transport	1839,3	66,1	53,2

Tab. 7. Płatności z Funduszu Spójności w ramach NPR 2004–2006 (stan na koniec okresu).  
Źródło: MRR – IZPWW.

Do końca 2009 r. w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013 złożono 101,5 tys. poprawnych pod względem formalnym wniosków na całkowitą kwotę dofinansowania (łącznie środki unijne i krajowe) 233,3 mld PLN, z czego do realizacji zatwierdzono 42,3 tys. wniosków na całkowitą kwotę dofinansowania 110,5 mld PLN. Łącznie od początku realizacji NSRO zawarto prawie 27,2 tys. umów o wartości wydatków kwalifikowanych 104 mld PLN (kwota dofinansowania UE 72,8 mld PLN). Całkowita wartość wydatków wskazanych przez beneficjentów we wnioskach o płatność i uznanych za kwalifikowane wyniosła na koniec 2009 r. 21,1 mld PLN (w tym dofinansowanie ze środków UE 16 mld PLN), co wskazuje na skalę postępu dokonanego w 2009 r. – według stanu na 18 stycznia 2009 r. wartość wydatków zrefundowanych 992,6 mln PLN, tj. 0,43% alokacji na lata 2007–2013. Najbardziej zaawansowana ze wszystkich programów operacyjnych była realizacja Regionalnego Programu Operacyjnego Opolskie (15,2%), RPO Wielkopolskie (14,4%), Regionalnego Programu Operacyjnego Lubuskie (14,2%), Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna (14,0%) oraz Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (10,4%) Postępy we wdrażaniu tego ostatniego programu są godne podkreślenia, chociażby z uwagi na fakt, iż na poziomie instytucji europejskich wdrażanie programów finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego postrzegane jest jako szczególnie trudne. Problemy sprawia realizacja największego z programów operacyjnych realizowanych w Polsce, czyli Infrastruktura i Środowisko. Pierwsze trzy lata realizacji perspektywy finansowej 2007–2013 wskazują, że najwięcej trudności pojawia się w przypadku projektów indywidualnych (kluczowych), które obejmują przede wszystkim duże projekty infrastrukturalne w sferze transportu (drogowego, kolejowego, publicznego, lotniczego i morskiego), gospodarki wodno-ściekowej i odpadowej.

Patrząc na proces akcesyjny przez pryzmat przepływów finansowych, możemy wyróżnić trzy kategorie przepływów, które mogą wystąpić bądź zintensyfikować się w ramach procesu integracji z krajami Unii Europejskiej. Pierwsza ich grupa to przepływy środków pomocowych w ramach wewnątrz-

unijnej redystrybucji dochodów od krajów zamożniejszych do krajów mniej zamożnych. Druga to wynikające z silniejszej integracji rynków towarowych większe przepływy z tytułu wymiany towarowej oraz transfery bieżące od migrujących pracowników będące skutkiem otwarcia rynku pracy. Wreszcie trzecim elementem są inwestycje, wśród których możemy rozróżnić dwie kategorie przepływu kapitału: kapitał napływający w postaci inwestycji bezpośrednich oraz inwestycje portfelowe. Pierwsza kategoria omawianych przepływów finansowych oddziałujących na gospodarkę bezpośrednio poprzez zwiększenie popytu inwestycyjnego ze strony przedsiębiorstw korzystających ze współfinansowania inwestycji ze środków publicznych oraz wzrost popytu konsumpcyjnego ze strony bezpośrednich i pośrednich beneficjentów pomocy. Istotne znaczenie ma również kwestia funkcjonowania danej gospodarki i działających w jej ramach podmiotów w przewidywalnym otoczeniu prawnym i ekonomicznym. Fundusze unijne wpływają na stabilizację tego ostatniego, ponieważ tworzą one przepływy środków niepowiązane bezpośrednio z bieżącą sytuacją ekonomiczną (zarówno w kraju, jak i globalną).

Działania zapisane w NPR i NSRO można sklasyfikować pod względem ich oddziaływania na gospodarkę w ramach trzech podstawowych kategorii:

- służące rozbudowie potencjału wytwórczego gospodarki,
- generujące dodatkowy popyt,
- oddziałujące na ceny niektórych produktów.

Szczególnie istotne jest uwzględnienie oddziaływania o charakterze podażowym. Celem polityki gospodarczej jest bowiem m.in. doprowadzenie do trwałych i korzystnych zmian w gospodarce, co możliwe jest wyłącznie poprzez wpływanie na jej potencjał wytwórczy. Efekty popytowe – jakkolwiek relatywnie szybko zauważalne – mają w dużej mierze przejściowy charakter i odgrywają znacznie mniejszą rolę z punktu widzenia celów strategicznych.

W dostępnych badaniach ewaluacyjnych działania podejmowane w ramach interwencji współfinansowanych z funduszy unijnych zostały sprowadzone do trzech strumieni środków, przeznaczonych odpowiednio na: wsparcie dla firm, rozbudowę kapitału ludzkiego oraz infrastrukturę.

Jak się podkreśla, środków przeznaczonych na wsparcie dla firm nie należy analizować wyłącznie jako bezpośredniego zastrzyku finansowego pozwalającego na zwiększenie zasobów kapitału jedynie w stopniu wynikającym z wielkości przekazanych środków. Należy pamiętać bowiem, że stanowią one również zachętę inwestycyjną dla firm, gdyż zwiększają opłacalność realizowanych przez nie projektów, a przez to także skłonność do inwestycji. Zwiększenie zasobu kapitału rzeczowego jest wynikiem podniesienia stopy zwrotu z zaangażowanych przez przedsiębiorcę środków własnych. Jednocześnie nie należy zapominać, że środki publiczne – podobnie jak prywatne – nie w pełni przekładają się na zwiększenie zasobu kapitału, gdyż część z nich zostaje przeznaczona na instalację nowego kapitału – kosz-

tem instalacji jest w tym przypadku część wartości nakładów, które nie stają się nowym kapitałem, lecz muszą zostać poniesione w związku z jego zwiększeniem (np. koszt przeszkolenia załogi do obsługi nowych maszyn).

O ile jednak dwa pierwsze z opisanych tu strumieni środków (tj. przeznaczone dla firm oraz na tworzenie kapitału ludzkiego) bezpośrednio zwiększają dostępność czynników produkcji, to w przypadku funduszy przeznaczonych na rozbudowę infrastruktury podstawowej mamy do czynienia nie z tworzeniem czynnika produkcji, lecz z działaniem nastawionym na zwiększenie wydajności innych czynników. Innymi słowy, fundusze przeznaczone na infrastrukturę zwiększają możliwości wytwórcze gospodarki poprzez podniesienie efektywności wykorzystania czynników produkcji. Ponadto wszystkie z powyżej zdefiniowanych strumieni środków pochodzących z UE tworzą dodatkowy popyt w gospodarce.

Chociaż główne cele i priorytety wykorzystania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności zostały określone w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia i w programach operacyjnych, nadal istotne jest właściwe przedmiotowe wydatkowanie środków w sposób spójny z realizacją celów określonych w NSRO 2007–2013 i Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015. Z dotychczasowych doświadczeń realizacji Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 wynika bowiem duże rozdrobnienie wartościowe projektów. Z punktu widzenia całej gospodarki szczególnie widoczna jest konieczność intensyfikacji wysiłków zmierzających do unowocześnienia potencjału, zwiększenia działań na rzecz gospodarki opartej na wiedzy i społeczeństwa informacyjnego. Potrzebne jest w tym celu stworzenie warunków do dalszego wsparcia współpracy przedsiębiorstw i nauki oraz warunków dynamizujących możliwości wzrostu w regionach przy jednoczesnym wspomaganie centrów rozwojowych. Należy również zwrócić szczególną uwagę na warunki dla absorpcji środków pomocowych w zakresie infrastruktury niezbędnej do przyciągania prywatnych inwestorów do rozwijania działalności gospodarczej (dość krytyczny pogląd prezentuje w tej kwestii Łukasz Hardt, który stwierdza że „rozszerzeniu zasięgu wykorzystania funduszy pomocowych nie towarzyszyły u nas zmiany w systemie regulacyjnym” oraz że „fundusze europejskie nie mogą zastąpić zmian regulacyjnych” (Hardt 2008: 30).

Poczyniwszy powyższe zastrzeżenia, chcielibyśmy jednak zauważyć, iż szacunki dokonane za pomocą modeli ekonometrycznych pokazują, że oddziaływanie funduszy unijnych na gospodarkę w początkowym okresie członkostwa Polski w UE (2004–2006) było jeszcze nieznaczne, jednak już począwszy od 2007 r. można było zaobserwować wyraźne zwiększenie wpływu inwestycji finansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na główne wskaźniki makroekonomiczne. Na podstawie stosowanych modeli prognozuje się, że apogeum wpływu środków unijnych na tempo wzrostu gospodarczego będzie mieć miejsce w latach 2012–2013 (według prognoz Instytutu Badań Strukturalnych) oraz w latach 2013–2015 (według prognoz IBnGR/Prevision) – tabela 8.

Institucja	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
IBnGR/ Prevision	0,1	0,1	0,2	0,5	0,5	0,3	0,6	0,7	0,7	0,8	0,9	0,8
Instytut Badań Strukturalnych	-0,03	0,07	0,28	0,34	0,11	0,77	0,67	0,71	0,85	1,06	0,28	0,11

Tab. 8. Wpływ polityki spójności na tempo wzrostu PKB (w pkt proc) w kolejnych latach. Źródło: IBnGR/Prevision 2009. Wpływ realizacji polityki spójności na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych – NPR 2004-2006 i NSS 2007-201. Raport półroczny 2009; Instytut Badań Strukturalnych 2009b. Wpływ realizacji polityki spójności na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych – Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 i Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 oraz innych wybranych wskaźników makroekonomicznych na poziomie krajowym i regionalnym. Raport półroczny 2009.

W 2008 r. uwidocznił się również wyraźnie wpływ wsparcia z UE na poziom PKB na mieszkańca w odniesieniu do średniej UE-27, dzięki której relacja ta zwiększyła się o około 0,8 pkt. proc. W kolejnych latach, wraz ze zwiększonym napływem środków z UE, będzie następował dynamiczny rozwój gospodarki polskiej, a relacja poziomu PKB *per capita* do średniej unijnej (UE-27 = 100) wzrośnie w 2015 r. do około 65% według Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową/Prevision lub blisko 68% według prognozy Instytutu Badań Strukturalnych.

Institucja	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
IBnGR/ Prevision	0,2	0,3	0,3	0,5	0,9	1,1	1,4	1,8	2,3	2,7	3,4	3,9
Instytut Badań Strukturalnych	-0,04	0,04	0,29	0,65	0,97	1,75	2,43	3,16	4,02	5,11	5,40	5,50

Tab. 9. Wpływ polityki spójności na poziom PKB (w PPS) w odniesieniu do UE (UE-27 = 100, różnica wobec scenariusza zakładającego pozostawanie Polski poza UE). Źródło: IBnGR/Prevision 2009. Wpływ realizacji polityki spójności na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych – NPR 2004-2006 i NSS 2007-201. Raport półroczny 2009; Instytut Badań Strukturalnych 2009b. Wpływ realizacji polityki spójności na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych – Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 i Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 oraz innych wybranych wskaźników makroekonomicznych na poziomie krajowym i regionalnym. Raport półroczny 2009.

Środki unijne przyczyniają się także do wzrostu stopy zatrudnienia oraz obniżenia stopy bezrobocia. W 2008 r. wskaźnik zatrudnienia był wyższy od scenariusza bazowego (zakładającego brak interwencji ze środków UE) o od 0,2 (IBS) do 0,5 pkt. proc. (IBnGR/Prevision), podczas gdy stopa bezrobocia była niższa dzięki wykorzystaniu funduszy odpowiednio o 0,02 pkt. proc. i 0,8 pkt. proc. Według prognozy Instytutu Badań Strukturalnych siła oddziaływania tych środków na rynku pracy (na wskaźnik zatrudnienia oraz stopę bezrobocia) będzie najbardziej dostrzegalna w latach 2013-2014, a według projekcji IBnGR/Prevision w latach 2014-2015 (tabele 10 i 11). Należy przy tym zwrócić uwagę na różnicę co do skali prognozowanego



Instytucja	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
IBnGR/Prevision	-0,1	0,0	0,1	0,3	0,4	0,4	0,7	0,9	1,1	1,4	1,5	1,6
Instytut Badań Strukturalnych	0,00	0,01	0,05	0,12	0,17	0,26	0,37	0,45	0,53	0,58	0,60	0,61

Tab. 10. Wpływ polityki spójności na wskaźnik zatrudnienia ludności w wieku 15–64 lata (w pkt. proc.). Źródło: Źródło: IBnGR/Prevision 2009. Wpływ realizacji polityki spójności na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych – NPR 2004–2006 i NSS 2007–201. Raport półroczny 2009; Instytut Badań Strukturalnych 2009b. Wpływ realizacji polityki spójności na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych – Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 i Narodowej Strategii Spójności 2007–2013 oraz innych wybranych wskaźników makroekonomicznych na poziomie krajowym i regionalnym. Raport półroczny 2009.

Instytucja	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
IBnGR/Prevision	0,1	0,0	-0,2	-0,5	-0,7	-0,7	-1,1	-1,4	-1,7	-2,1	-2,4	-2,5
Instytut Badań Strukturalnych	0,00	0,00	-0,02	-0,03	-0,02	-0,04	-0,06	-0,07	-0,08	-0,08	-0,07	-0,06

Tab. 11. Wpływ polityki spójności na poziom stopy bezrobocia ludności w wieku 15–64 lata (w pkt. proc.). Źródło: IBnGR/Prevision 2009. Wpływ realizacji polityki spójności na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych – NPR 2004–2006 i NSS 2007–201. Raport półroczny 2009; Instytut Badań Strukturalnych 2009b. Wpływ realizacji polityki spójności na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych – Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 i Narodowej Strategii Spójności 2007–2013 oraz innych wybranych wskaźników makroekonomicznych na poziomie krajowym i regionalnym. Raport półroczny 2009.

wpływu funduszy UE na poziom zarówno wskaźnika zatrudnienia, jak i stopy bezrobocia między zaprezentowanymi projekcjami.

Różnice między projekcjami Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową/Prevision a Instytutu Badań Strukturalnych w odniesieniu do rynku pracy wynikają m.in. z projekcji obu tych ośrodków odnośnie wpływu projektów realizowanych ze środków unijnych na liczbę nowo utworzonych miejsc pracy – przy czym IBnGR/Prevision przewiduje w tym zakresie o wiele wyższy wpływ omawianych środków na tworzenie nowych miejsc pracy, a stosunkowa niewielka skala oddziaływania polityki spójności na rynek pracy według modelu Instytutu Badań Strukturalnych wynika z niskiej wrażliwości zatrudnienia i bezrobocia na impulsy wydatkowe (w tym fundusze europejskie) oraz ich uzależnienia przede wszystkim od czynników strukturalnych i instytucjonalnych.

Przez pierwsze lata członkostwa Polski w UE wydatkowanie środków unijnych nie wpływało zauważalnie na wzrost wydajności pracy (tabela 12) głównie dlatego, że środki były przeznaczane w tej fazie w głównej mierze na tworzenie nowych miejsc pracy. W kolejnych latach zwiększone inwestycje w kapitał ludzki i rzeczowy, przy ograniczonym wzroście liczby pracu-

Instytucja	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
IBnGR/Prevision	0,4	0,3	0,2	0,2	0,5	0,7	0,7	0,8	1,1	1,4	1,9	2,4
Instytut Badań Strukturalnych	-0,03	0,02	0,26	7,6	0,56	0,77	1,47	2,07	2,67	3,44	4,50	4,74

Tab 12. Wpływ polityki spójności na wydajność pracy w odniesieniu do UE według PPS (UE-27 = 100). Źródło: IBnGR/Prevision 2009. Wpływ realizacji polityki spójności na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych – NPR 2004-2006 i NSS 2007-201. Raport półroczny 2009; Instytut Badań Strukturalnych 2009b. Wpływ realizacji polityki spójności na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych – Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 i Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 oraz innych wybranych wskaźników makroekonomicznych na poziomie krajowym i regionalnym. Raport półroczny 2009.

jących, będą prowadzić do coraz wyraźniejszych wzrostów analizowanej kategorii. W 2015 r. wpływ europejskiej polityki spójności na poziom wydajności w odniesieniu do średniej UE-27 wyniesie (według prognozy Instytutu Badań Strukturalnych (około 4,5 pkt. proc.). Co istotne, inwestycje mające na celu poprawę wydajności pracy mają charakter trwały, ponieważ również po zakończeniu napływu środków z funduszy strukturalnych relacja wydajności pracy w Polsce w odniesieniu do średniej europejskiej rośnie szybciej niż przy braku wsparcia UE. W rezultacie możliwe jest osiągnięcie przez wydajność pracy w Polsce w 2020 r. poziomu w przedziale od 70,42% (Instytut Badań Strukturalnych) do 74,6% (Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową) średniej dla UE-27.

Finansowane środkami z UE nakłady infrastrukturalne oraz bezpośrednie wsparcie przedsiębiorstw znacząco przyczyniają się do ożywienia dzia-

Pozycja	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	IBnGR/Prevision											
Nakłady brutto na środki trwałe	-0,9	4,2	1,7	-0,3	2,2	-0,7	1,6	3,8	2,1	0,5	0,8	-4,0
Stopa inwestycji	-0,1	0,7	1,0	0,9	1,2	0,9	1,0	1,7	2,0	1,9	1,7	0,9
	Instytut Badań Strukturalnych											
Nakłady brutto na środki trwałe	-0,17	-0,50	1,97	1,30	-0,30	2,60	1,92	0,97	1,53	1,43	-0,22	-0,93
Stopa inwestycji	-0,03	0,06	0,40	0,69	0,64	1,18	1,58	1,77	2,07	2,35	2,26	2,03

Tab.a 13. Wpływ polityki spójności na tempo wzrostu nakładów brutto na środki trwałe oraz na stopy inwestycji (w pkt. proc.). Źródło: IBnGR/Prevision 2009. Wpływ realizacji polityki spójności na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych – NPR 2004-2006 i NSS 2007-201. Raport półroczny 2009; Instytut Badań Strukturalnych 2009b. Wpływ realizacji polityki spójności na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych – Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 i Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 oraz innych wybranych wskaźników makroekonomicznych na poziomie krajowym i regionalnym. Raport półroczny 2009.

łałości inwestycyjnej w Polsce, prowadząc do przyspieszenia tempa wzrostu nakładów brutto na środki trwałe oraz podnoszenia stopy inwestycji (tabela 13).

Według cytowanych badań ewaluacyjnych nakłady brutto na środki trwałe (w cenach bieżących) były w 2008 r. wyższe o od 3,1% (IBS) do 7,5% (IBnGR/Prevision) niż w scenariuszach zakładających brak środków z funduszy europejskich. Efekt ten będzie na maksymalnym poziomie w latach 2013–2014, przy czym polityka spójności ma szczególne znaczenie zwłaszcza dla nakładów inwestycyjnych sektora publicznego, podczas gdy w sektorze prywatnym nawet w szczytowym okresie transferów ich stymulujący wpływ na wartość wydatków inwestycyjnych nie przekroczy 10%.

Finansowanie inwestycji z funduszy europejskich będzie również prowadziło do zmian sektorowej struktury gospodarki wyrażających się wzrostem udziału sektora II (przemysł i budownictwo) w wartości dodanej brutto, przy spadku udziałów sektora I (rolnictwo) oraz III (usługi). W latach 2004–2008 oddziaływanie polityki spójności na zmiany struktury sektorowej gospodarki było niewielkie i prowadziło do wzrostu w końcu okresu udziału sektora II w wartości dodanej brutto o 0,01–0,20 pkt. proc. Wpływ ten będzie jednak systematycznie narastał – według modelu IBnGR/Prevision wzrost udziału sektora II o 0,7 pkt. proc. kosztem spadku udziału sektora III – oraz pozostanie niewielki do końca okresu – według badania przeprowadzonego przez Instytut Badań Strukturalnych.

Napływ funduszy europejskich oddziałuje w niewielkim stopniu na ceny towarów i usług konsumpcyjnych. Zgodnie z wynikami badań IBnGR/Prevision impuls inflacyjny wywołany napływem środków UE wystąpił co prawda w pierwszych latach po akcesji (największy w wysokości 0,8 pkt. proc. w 2004 r.) na skutek niedopasowania czasowego efektów popytowych (rzeczywistych i oczekiwanych) i efektów podażowych, jednak w całym okresie 2004–2015 średnie tempo wzrostu cen ma być takie samo jak w scenariuszu nieuwzględniającym wykorzystania środków UE. Natomiast według badania przeprowadzonego przez IBS wpływ ten jest w całym analizowanym okresie marginalny (maksymalnie 0,03 pkt. proc. w latach 2006–2007).

Wyniki badań ewaluacyjnych przeprowadzonych na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego wskazują na pozytywny wpływ (w długim okresie) funduszy europejskich na stabilność sektora finansów publicznych, mierzoną

Pozycja	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Wynik sektora finansów publicznych/PKB	-0,1	-0,1	-0,3	-0,2	0,0	0,0	0,3	0,6	0,8	1,0	1,3	1,7
Dług publiczny/PKB	-0,2	-0,3	-0,6	-0,7	-0,8	-1,2	-1,3	-1,2	-1,3	-1,4	-1,4	-1,2

Tab. 14. Wpływ środków z funduszy UE na wynik sektora finansów publicznych w relacji do PKB i dług publiczny w relacji do PKB (odchylenie od scenariusza bez środków UE w pkt. proc.). Źródło: IBnGR/Prevision.

relacją deficytu sektora do PKB, przy możliwości wystąpienia okresowych niekorzystnych odchyłeń tego wskaźnika od poziomu scenariusza zakładającego brak występowania polityki spójności.

Mniejszy w wyniku napływu środków z UE deficyt sektora finansów publicznych przekłada się na poprawę relacji długu publicznego do PKB. Dodatkowo działa w tym kierunku umacnianie złotego wywołane napływem owych środków (dzięki czemu dług zdenominowany w walutach obcych staje się mniejszy w wyrażeniu złotowym).

#### **4. Korzyści krajów UE-15 z tytułu prowadzenia polityki spójności UE w Polsce**

Analizując postępy dokonane przez Polskę w zakresie konwergencji w stosunku do poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, należy odnieść się również do kwestii ewentualnych korzyści, jakie kraje UE-15 – a więc te, które zdecydowały się na rozszerzenie Unii – odnoszą w wyniku tej decyzji. Zagadnienie to stanowi (w odniesieniu do korzyści osiąganych przez kraje piętnastki z tytułu realizacji polityki spójności w Polsce) przedmiot analizy przygotowanej przez Instytut Badań Strukturalnych na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. O ile sami autorzy przyznają, że przeprowadzone przez nich badanie nie obejmowało całkowitego wpływu akcesji naszego kraju do Unii Europejskiej (który jak zaznaczają jest prawdopodobnie znacznie większy niż efekty wynikające z realizacji polityki spójności), stanowi ono jednak interesującą próbę spojrzenia na 5 lat członkostwa Polski w UE z perspektywy państw, które powitały nasz kraj w „Europejskiej Rodzinie Narodów”. Autorzy raportu podzielili korzyści osiągnięte przez kraje UE-15 na bezpośrednie i pośrednie, do pierwszej grupy zaliczając sytuacje, w których firmy z krajów starej Unii odnoszą korzyści, realizując na terenie Polski projekty współfinansowane przez fundusze unijne (co oznacza, że wkład państw płatników netto wraca do nich w formie zapłaty za towary i usługi dostarczone Polsce – z analizy Instytutu Badań Strukturalnych wynika, że dotyczy to około 5% środków wydatkowanych w Polsce w ramach realizacji wspomnianych projektów, co oznacza że bezpośrednie korzyści krajów UE-15 z tytułu realizowania w naszym kraju polityki spójności wyniosły w latach 2000–2008 4,6 mld PLN (czyli blisko 1,2 mld EUR<sup>5</sup>) (Instytut Badań Strukturalnych 2009a).

Zdecydowanie wyższe są natomiast – według raportu Instytutu Badań Strukturalnych – tzw. korzyści pośrednie związane ze zwiększonym z tytułu realizacji polityki spójności UE popytem gospodarki polskiej na importowane towary i usługi (import zaopatrzeniowy, konsumpcyjny oraz inwestycyjny). Ów zwiększony popyt stanowi pochodną zarówno faktu, że realizacja projektów współfinansowanych ze środków UE generuje zapotrzebowanie na podwykonawstwo oraz dostarczenie dóbr i usług na potrzeby projektu (co znajduje odzwierciedlenie po stronie korzyści bezpośrednich uzyskiwanych

przez państwa UE-15), jak i długofalowych efektów w zakresie modernizacji polskiej gospodarki prowadzącej do zwiększenia jej potencjału produkcyjnego, a tym samym wzrostu popytu na różne dobra i usługi. Według oceny Instytutu Badań Strukturalnych całkowite korzyści (bezpośrednie i pośrednie) uzyskane w latach 2004–2008 przez kraje UE-15 dzięki realizacji polityki spójności w Polsce wyniosły 11,8 mld PLN (3,2 mld EUR) w cenach z 2008 r., tj. 18,5% łącznej wartości środków, jakie napłynęły w tym czasie do Polski z tytułu realizacji tej polityki (Instytut Badań Strukturalnych 2009a).

Analitycy Instytutu Badań Strukturalnych podkreślają jednak nierównomierne rozłożenie w czasie omawianych korzyści – środki przyznane Polsce na lata 2004–2006 (których wydatkowanie zakończyło się – poza środkami alokowanymi w ramach Funduszu Spójności – w 2008 r.) są bowiem znacznie niższe od alokacji na lata 2007–2013. Wskazują oni również na fakt, że efekty pośrednie tej polityki (szczególnie te, które są związane ze wzrostem potencjału nabywczego Polski) pojawiają się z pewnym opóźnieniem. Według szacunków IBS korzyści krajów UE-15 wyniosą w latach 2004–2015 łącznie około 87,6 mld PLN (24,9 mld EUR) w cenach stałych z 2008 r., przy czym sukcesywnie będzie wzrastać znaczenie efektów pośrednich (do 2015 r. stanowić one będą ponad 86% wszystkich efektów odnoszących się do krajów UE-15) (Instytut Badań Strukturalnych 2009a).

Ekspertcy Instytutu Badań Strukturalnych zaznaczają jednak, że przedstawione przez nich szacunki korzyści krajów UE-15 z tytułu realizacji polityki spójności w Polsce należy traktować jako efekt dodatkowy tej polityki, który występuje równolegle z o wiele większymi korzyściami osiąganymi w tym czasie przez naszą gospodarkę i obywateli (Instytut Badań Strukturalnych 2009a).

## 5. Podsumowanie

Pierwsze 5 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej wiązało się z korzystnymi zmianami w sferze społeczno-gospodarczej, o czym świadczy w sposób syntetyczny przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego w stosunku do lat 1998–2003 (tj. 5 lat poprzedzających akcesję do UE) prowadzące do nasilenia konwergencji – mierzonej zmniejszeniem dystansu do średniej dla UE-27 w zakresie poziom PKB *per capita*. Niemniej jednak proces ten nie przebiegał w przypadku naszego kraju wcale szybciej niż w większości innych państw, które przystąpiły do UE 1 maja 2004 r. i w okresie późniejszym, co wskazuje na konieczność podjęcia działań mogących prowadzić do zwiększenia efektywności funkcjonowania i konkurencyjności gospodarki polskiej. Istotną szansę na powodzenie owych działań stwarza realizacja w naszym kraju polityki spójności UE (która, jak zasygnalizowaliśmy, przynosi również różnorodne korzyści krajom UE-15). Dotychczasowa realizacja tej polityki przyniosła w naszym kraju poprawę kluczowych parametrów makroekonomicznych, przy czym dostępne badania ewaluacyjne wskazują,

że korzyści z tytułu polityki spójności będą wzrastać i z pełną siłą ujawnią się w latach 2012–2014. Istotne jest – z uwagi na niski poziom aktywności innowacyjnej polskiej gospodarki – by dostępne w ramach polityki spójności środki finansowe były w optymalnym stopniu alokowane w przedsięwzięcia innowacyjne prowadzące do modernizacji gospodarki polskiej, a jednocześnie tworzące efekt mnożnikowy, który wywoła wzrost popytu na dobra i usługi wytwarzane przez podmioty gospodarcze działające w naszym kraju. Równocześnie polityka gospodarcza powinna służyć realizacji niezbędnych reform strukturalnych oraz tworzeniu korzystnego klimatu dla działalności sektora biznesu.

Należy również podkreślić, że dotychczasowa realizacja polityki spójności przyczyniała się wydatnie do modernizacji infrastruktury transportowej w Polsce, przy czym dostęp do funduszy UE pozwolił na ujawnienie w latach 2004–2006 wielu czynników blokujących rozwój tej infrastruktury (takich jak bariery instytucjonalne związane z niedostatkiem systemu planowania przestrzennego, systemu prawnego czy też efektywnością zarządzania państwowymi przedsiębiorstwami transportowymi), których usuwanie powinno umożliwić znaczne usprawnienie procesu realizacji przede wszystkim dużych projektów transportowych w ramach perspektywy finansowej 2007–2013.

Od tego, jak nasz kraj wykorzysta szanse stwarzane przez swobodny dostęp do rynków pozostałych państw Unii Europejskiej oraz środki finansowe oddane do naszej dyspozycji w ramach europejskiej polityki spójności, będzie w znacznym stopniu zależeć w nadchodzących latach bilans korzyści z członkostwa w UE.

Eksperti Komisji Europejskiej podkreślają, że kryzys gospodarczy zapoczątkowany w 2008 r. ujawnił, konieczność podejmowania przez wszystkie nowe kraje członkowskie UE wysiłków na rzecz zabezpieczenia dotychczasowych osiągnięć, szczególnie w zakresie konwergencji dochodów, integracji finansowej oraz przyciągania bezpośrednich inwestycji zagranicznych. O ile bowiem mechanizmy funkcjonujące w Unii są pomocne w stawianiu czoła temu wyzwaniu i umożliwiają tym państwom dynamiczny rozwój w perspektywie średnio- i długookresowej, o tyle powodzenie tych wysiłków będzie uzależnione przede wszystkim od właściwej polityki gospodarczej (głównie fiskalnej) i efektywnego systemu instytucjonalnego na poziomie poszczególnych państw.

Głębsza integracja gospodarek nowych państw członkowskich oraz konwergencja poziomu dochodów wymaga – zdaniem ekspertów KE – pełnej transpozycji przepisów dotyczących Jednolitego Rynku do krajowych systemów prawnych oraz dalszej integracji rynków towarów i usług. Z uwagi na swe różnorodne korzyści integracja sektora finansowego UE powinna być pogłębiana, szczególnie z uwagi na niedociągnięcia regulacyjne ujawnione przez kryzys gospodarczy. To właśnie ów kryzys wskazuje na konieczność tych reform, gdyż może on prowadzić do spowolnienia procesu konwergencji wewnątrz Unii. Jednocześnie kryzys stwarza możliwość podjęcia działań

prowadzących nie tylko do osłabienia oddziaływania tendencji recesyjnych, ale również głębokich reform strukturalnych, które pozwolą gospodarce europejskiej na maksymalne wykorzystanie możliwości rozwoju, jakie pojawią się po zakończeniu kryzysu. Postęp na tym odcinku jest niezbędny również z uwagi na stworzenie warunków dalszego rozszerzenia Unii Europejskiej, które jeszcze bardziej wzmocniłoby potencjał wzrostu i elastyczność tego ugrupowania.

### Informacje o autorach

**Mgr Jacek Bialek** – Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

E-mail: jacek.bialek@mrr.gov.pl.

**Dr Adam Oleksiuk** – Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości i Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.

E-mail: adam.oleksiuk@interia.pl.

Zaprezentowane w artykule opinie stanowią prywatny pogląd autorów i nie należy ich utożsamiać z poglądami zatrudniających ich instytucji.

### Przypisy

- <sup>1</sup> W grupie krajów o niższym od przeciętnego dla całej Unii Europejskiej PKB *per capita* znalazły się również dwa kraje UE-15, tj. Grecja i Portugalia, z poziomem PKB *per capita* stanowiącym odpowiednio 93,9 oraz 75,5% średniej unijnej.
- <sup>2</sup> W przypadku ujemnych wartości wskaźnika wyliczonego w kolumnie 6. tabeli 1 należy dokonać interpretacji danych z kolumn 1.–4.
- <sup>3</sup> Poziom ten wynika z mechanizmu nadkontraktacji oraz ze zmian kursu walutowego na przestrzeni całego okresu programowania.
- <sup>4</sup> Licząc według stosowanego od czerwca 2009 r. nowego algorytmu obliczeń, uwzględniającego faktyczne kursy, po których przeliczane były wydatki certyfikowane do Komisji Europejskiej.
- <sup>5</sup> W cenach stałych z 2008 r.

### Bibliografia

- Bialek, J. i A. Oleksiuk 2009. *Gospodarka i geopolityka. Dokąd zmierza świat?*, Warszawa: Difin.
- Hardt, Ł. 2008. Rola funduszy pomocowych Unii Europejskiej w rozwoju Polski. *Czasopismo Naukowe „Olympus”*, nr 3 (7).
- IBnGR/Prevision 2009. *Wpływ realizacji polityki spójności na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych – NPR 2004–2006 i NSS 2007–2013. Raport półroczny 2009.*
- Instytut Badań Strukturalnych 2009a. *Ocena korzyści uzyskiwanych przez Państwa UE-15 w wyniku realizacji polityki spójności w Polsce. Raport Końcowy.*
- Instytut Badań Strukturalnych 2009b. *Wpływ realizacji polityki spójności na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych – Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 i Narodowej Strategii Spójności 2007–2013 oraz innych wybranych wskaźników makroekonomicznych na poziomie krajowym i regionalnym. Raport półroczny 2009.*
- Karpiński, A. 2008. *Przemiany strukturalne w procesie transformacji Polski. 1989–2003–2025*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.

- Kawończyk, A. 2008. Fundusze strukturalne a polityka regionalna Unii Europejskiej. *Czasopismo Naukowe „Olympus”*, nr 3 (7).
- Komisja Europejska 2009a. *European Economic Forecast*, Autumn.
- Komisja Europejska 2009b. *Five years of an enlarged EU – Economic achievements and challenges*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Central Bank, COM(2009)79/3.
- Ładyka, S. 2009. 5 lat Polski w Unii Europejskiej. *Czasopismo Naukowe „Olympus”*, nr 2 (10).
- OECD 2009. *Economic Outlook*, nr 86.
- UKIE 2009. *5 lat Polski w Unii Europejskiej*, kwiecień.