

**WYBRANE ASPEKTY FUNKCJONOWANIA
POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ
BILANS DZIESIĘCIU LAT CZŁONKOSTWA**

WYBRANE ASPEKTY FUNKCJONOWANIA POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ BILANS DZIESIĘCIU LAT CZŁONKOSTWA

REDAKCJA NAUKOWA
GRAŻYNA WOJTKOWSKA-ŁODEJ
HENRYK BĄK



OFICyna WYDAWNICZA
SZKOŁA GŁÓWNA HANDLOWA W WARSZAWIE
WARSZAWA 2014

Publikacja jest wynikiem badań statutowych „Polska w Unii Europejskiej. Efekty dziesięciu lat członkostwa w UE” finansowanych ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, prowadzonych przez pracowników Instytutu Handlu Zagranicznego i Studiów Europejskich, Katedry Integracji Europejskiej im. J. Monneta oraz Katedry Ekonomii II Kolegium Gospodarki Światowej SGH w Warszawie.

Recenzent

Bogusław Pietrzak

Redaktor

Elżbieta Szablewska

© Copyright by Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2014
Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie całości lub fragmentów niniejszej publikacji bez zgody wydawcy zabronione.

Wydanie I

ISBN 978-83-7378-967-8

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza

02-554 Warszawa, al. Niepodległości 162

tel. +48 22 564 94 77, 22 564 95 46

www.wydawnictwo.sgh.waw.pl

e-mail: wydawnictwo@sgh.waw.pl

Projekt i wykonanie okładki

Monika Trypuz

Skład i łamanie

Gemma

Druk i oprawa

QUICK-DRUK s.c.

tel. +48 42 639 52 92

e-mail: quick@druk.pdi.pl

Zamówienie 21/II/15

Spis treści

Wprowadzenie	7
--------------------	---

CZĘŚĆ I

OGÓLNE PROBLEMY FUNKCJONOWANIA UNII EUROPEJSKIEJ. WNIOSKI DLA POLSKI

Małgorzata Znoykowicz-Wierzbicka

Ewolucja systemu koordynacji polityki gospodarczej krajów członkowskich UE – wnioski dla Polski	13
-------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Henryk Bąk

Wybrane problemy funkcjonowania strefy euro – wnioski dla Polski	39
------------------------------------------------------------------------	----

Zenon Marciniak

Niekonwencjonalna polityka pieniężna	61
--------------------------------------------	----

Tomasz Dołęgowski

Polska w Unii Europejskiej. Dylematy i wizje konkurencyjności	105
---------------------------------------------------------------------	-----

CZĘŚĆ II

WYBRANE OBSZARY FUNKCJONOWANIA POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ

Alina Szypulewska-Porczyńska

Rozwój handlu zagranicznego Polski po wstąpieniu do Unii Europejskiej	119
-----------------------------------------------------------------------------	-----

Alicja Ryszkiewicz

Znaczenie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej dla rozwoju gospodarki Polski	141
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska

Znaczenie wsparcia z budżetu UE dla polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich ..	177
---------------------------------------------------------------------------------	-----

Grażyna Wojtkowska-Łodej

Bezpieczeństwo energetyczne Polski po przystąpieniu do Unii Europejskiej 197

Włodzimierz Januszkiewicz

Ocena dziesięciu lat wspólnej polityki transportowej Unii Europejskiej z punktu widzenia korzyści i niekorzyści dla Polski 217

Paweł Lesiak

Znaczenie polskich samochodowych i kolejowych przewoźników ładunków na wewnętrznym rynku transportowym UE od 2004 roku 229

Adam A. Ambroziak

Efekty udzielania pomocy publicznej w specjalnych strefach ekonomicznych po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej 245

Ewelina Szczech-Pietkiewicz

Zmiany konkurencyjności wybranych polskich miast od 2004 roku. Próba oceny wpływu integracji europejskiej na rozwój miejski w Polsce 269

Wprowadzenie

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej (UE) w maju 2004 r. stanowiło niezwykle ważny moment w rozwoju gospodarczym i społecznym kraju oraz doprowadziło do wielu zmian w zakresie funkcjonowania gospodarki. Po dziesięciu latach członkostwa Polski w Unii nadszedł stosowny czas na podjęcie próby analizy, a także dokonania wstępnej oceny ekonomicznych efektów wejścia Polski do struktur unijnych. Sama obecność w UE jest szansą na rozwój gospodarki, ale od sposobu prowadzenia polityki gospodarczej, a także od uwarunkowań zewnętrznych, w dużej mierze zależy, w jakim stopniu możliwości te są wykorzystywane. Poważnym wyzwaniem dla poszczególnych państw unijnych, szczególnie dla państw Europy Południowej, a także dla Unii jako całości, stał się światowy kryzys finansowy, który wybuchł w 2008 r. W okresie kryzysu okazało się, że szereg państw strefy euro cechuje długookresowy brak zewnętrznej i wewnętrznej stabilności gospodarczej. Zjawisko to zostało zaobserwowane już w okresie przedkryzysowym, ale w istocie rzeczy nie było traktowane jako zagrożenie dla strefy euro jako całości. Kryzys spowodował, że analiza korzyści i strat wynikających z uczestnictwa Polski w procesie europejskiej integracji okazała się w pewnym zakresie drugoplanowa, ponieważ głównym problemem stała się konieczność modyfikacji reguł funkcjonowania Unii i wprowadzenia w życie nowych regulacji (częściowo dotyczących jedynie strefy euro), a także dostosowania polityki gospodarczej naszego kraju do długofalowych programów unijnych (program „Europa 2020”, perspektywa finansowa 2014–2020).

Opracowania zaprezentowane w niniejszej monografii zostały przygotowane w ramach badań statutowych „Polska w Unii Europejskiej. Efekty dziesięciu lat członkostwa w Unii”, prowadzonych przez pracowników Kolegium Gospodarki Światowej Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie i będących kontynuacją wcześniejszych badań nad funkcjonowaniem polskiej gospodarki w Unii Europejskiej.

Monografia składa się z dwóch części.

W części pierwszej, obejmującej cztery rozdziały, zostały zaprezentowane ogólne problemy związane z funkcjonowaniem Unii Europejskiej. W rozdziale pierwszym omówiono mechanizmy systemu koordynacji polityki gospodarczej, stosowane przez państwa członkowskie Unii w okresie przedkryzysowym (ogólne wytyczne polityki

gospodarczej, Pakt na rzecz Stabilności i Wzrostu, europejska strategia zatrudnienia, dialog makroekonomiczny, reforma rynku produktów, usług i rynku kapitałowego, strategia lizbońska), a także modyfikacje tych mechanizmów, dokonane w okresie kryzysu finansowego, oraz wprowadzone wtedy nowe rozwiązania (strategia „Europa 2020”, mechanizm EFSM, pakt Euro Plus, „sześciopak”, „dwupak”, mechanizm ESM, Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej – pakt fiskalny). Główny akcent w tej części opracowania został położony na problem koordynacji polityki fiskalnej oraz na nadzór państw unijnych nad jej realizacją.

W rozdziale drugim zostały omówione wybrane problemy związane z funkcjonowaniem strefy euro. Punktem wyjścia jest związane przypomnienie głównych tez teorii optymalnego obszaru walutowego i stosowne nawiązanie do badań wskazujących, że państwa UE12 nie spełniały kryteriów optymalności wspólnego obszaru walutowego. Wykorzystując metodę porównawczą (porównań międzynarodowych), wskazano, że państwa tworzące strefę euro rozwijały się w długim okresie wolniej od państw, które przy tworzeniu strefy pozostały przy swoich walutach. Jednocześnie państwa doganiające inne kraje tej strefy sukcesywnie stawały się w coraz mniejszym stopniu konkurencyjne w porównaniu z najwyżej rozwiniętymi gospodarkami państw doganianych. Na tej podstawie sformułowano ogólne kryteria konwergencji realnej, które powinny zostać spełnione przy podejmowaniu decyzji w kwestii wprowadzenia wspólnej waluty.

Rozdział trzeci został poświęcony niekonwencjonalnej polityce pieniężnej, którą w pierwszej fazie kryzysu finansowego prowadził amerykański Fed i której mechanizmy zostały następnie zastosowane przez inne banki centralne, w tym przez Europejski Bank Centralny. W opracowaniu za pomocą metody porównań międzynarodowych przedstawiono efekty niekonwencjonalnej (luzowanie ilościowe, unijne programy zakupu papierów strefy euro) i konwencjonalnej (interwencje walutowe przy wykorzystaniu transakcji CBS) polityki pieniężnej, a zwłaszcza wpływ tych rodzajów polityki na obniżenie krajowych stóp procentowych i kursu pieniądza krajowego. Efekt końcowy obu tych form polityki pieniężnej jest podobny.

W rozdziale czwartym wskazano, że tradycyjne podejście do konkurencyjności międzynarodowej, stosowane np. przez IMD w *The World Competitiveness Report*, jest niewystarczające. Nowoczesne podejście do konkurencyjności powinno uwzględniać problem dobra wspólnego i jakości życia. Autor, omawiając tę koncepcję, nawiązał do katolickiej nauki społecznej, a także do doświadczeń fińskich w zakresie metod wspierania innowacyjności.

W drugiej części monografii zestawiono opracowania, w których zostały omówione zagadnienia związane z wybranymi obszarami funkcjonowania gospodarki polskiej w Unii Europejskiej.

W rozdziale piątym wskazano na pozytywny wpływ wstąpienia Polski do Unii Europejskiej nie tylko na obroty towarowe polskiego handlu zagranicznego, lecz także na obroty usługami z zagranicą. Za pomocą metody mierzenia obrotów towarowych według wartości dodanej wskazano, że udział państw unijnych w polskim handlu zagranicznym zmniejszył się w analizowanym okresie w mniejszym zakresie, niż wynikało to z tradycyjnego mierzenia obrotów przy wykorzystaniu metody wartości brutto.

W rozdziale szóstym została podjęta próba oceny znaczenia funduszy strukturalnych i funduszy spójności dla rozwoju gospodarczego Polski. W opracowaniu dokonano głębokiej analizy zakresu i sposobu wykorzystania na przestrzeni dziesięciu lat członkostwa naszego kraju w UE poszczególnych funduszy, a także przedstawiono wyniki wpływu tych funduszy na rozwój gospodarczy Polski. Wpływ ten został oszacowany przy wykorzystaniu modeli Hermin i Quest. Podobny charakter ma też rozdział siódmy, w którym omówiono obszernie wykorzystanie środków z budżetu unijnego, przeznaczonych na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich, na rozwój polskiego handlu zagranicznego towarami rolnymi, a także efekty wdrażania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013.

Ze względów strategicznych, a także z powodu sytuacji politycznej w Europie, istotne znaczenie ma problem bezpieczeństwa energetycznego Polski, który został przeanalizowany w rozdziale ósmym. W opracowaniu tym zostały także omówione zagadnienia dotyczące wpływu polityki klimatycznej i polityki energetycznej zarówno na sytuację branży energetycznej, jak i na perspektywy rozwojowe całej gospodarki polskiej. Uwzględniono przy tym cele nakreślone w strategii „Europa 2020”.

Rozdziały 9 i 10 zawierają analizę znaczenia wspólnej polityki transportowej Unii dla gospodarki polskiej. W rozdziale dziewiątym wskazano także na nieścisłości terminologiczne pojawiające się w traktacie lizbońskim. Z jednej strony politykę transportową zaliczono w nim do obszaru różnych form polityki dzielonej, a z drugiej strony wykorzystuje się termin „wspólna polityka transportowa”, co powoduje niejasności prawne. Wskazując na bilans korzyści i kosztów wynikających z polityki transportowej, podkreślono jej wysoce pozytywny efekt w postaci dużej liczby inwestycji transportowych współfinansowanych ze środków unijnych, choć układ sieci autostrad w Polsce dostosowany jest w większym zakresie do potrzeb tranzytu niż do potrzeb przewozów wewnątrz krajowych. Za korzyści uznano również dostęp do europejskiego rynku międzynarodowych przewozów samochodowych, a także uproszczenie procedur ułatwiających funkcjonowanie przedsiębiorstw transportowych. W rozdziale dziesiątym dokonano głównie analizy sytuacji polskich przewoźników samochodowych oraz kolejowych i zwrócono przy tym uwagę na faworyzowanie przez Komisję Europejską transportu kolejowego, co odbywa się kosztem transportu samochodowego.

W rozdziale jedenastym dokonano analizy znaczenia ulg podatkowych przyznawanych firmom prowadzącym inwestycje w specjalnych strefach ekonomicznych. W opracowaniu wykazano, że najlepsze efekty ekonomiczne uzyskują strefy funkcjonujące w województwach względnie bogatszych. Z tym jednak wiążą się utracone wpływy budżetowe z tytułu przyznanych zwolnień podatkowych.

W rozdziale dwunastym podjęto próbę oceny wpływu integracji z Unią na rozwój miejski w Polsce. Za pomocą analizy ekonometrycznej dokonano w opracowaniu oszacowania wynikających z akcesji korzyści dla rozwoju największych polskich miast (jako miernik rozwoju przyjęto PKB *per capita*). Analiza tego zagadnienia wskazała na pozytywny efekt integracji.

Publikacja przeznaczona jest głównie dla studentów takich kierunków, jak ekonomia, europeistyka i międzynarodowe stosunki gospodarcze, a także dla praktyków gospodarczych i pracowników administracji publicznej.

Grażyna Wojtkowska-Łodej, Henryk Bąk

Część I

Ogólne problemy funkcjonowania Unii Europejskiej. Wnioski dla Polski

Małgorzata Znoykowicz-Wierzbicka

Ewolucja systemu koordynacji polityki gospodarczej krajów członkowskich UE – wnioski dla Polski

Wstęp

Dziesiąta rocznica przystąpienia Polski do Unii Europejskiej skłania przede wszystkim do refleksji i ocen dotyczących korzyści, jakie nasz kraj uzyskał w związku z członkostwem w Unii. Równie istotne są także rozważania dotyczące perspektyw przyjęcia przez Polskę wspólnej waluty euro. W tym kontekście warto również zadać pytanie o zmiany, jakie zaszły w samej Unii Europejskiej, i o efekty działania najistotniejszych mechanizmów integracji. Jak mawiał Heraklit, „wszystko płynie, nic nie stoi w miejscu” (*Panta rhei kai ouden menei*). Biorąc oczywiście pod uwagę bezprecedensowy charakter rozszerzenia UE na Wschód, pobeżna ocena mogłaby sugerować, że w odróżnieniu od dynamicznego okresu lat 90. XX w., kiedy to w UE zakończono prace nad projektem wspólnego rynku i utworzono unię monetarną, ostatnie dziesięciolecie nie przyniosło równie fundamentalnych zmian. Ewolucja mechanizmów integracji gospodarczej w UE wskazuje jednak, że gospodarczy filar unii gospodarczej i walutowej (UGW) uległ w tym czasie zasadniczym przemianom. Warto zatem zastanowić się nad dynamiką tych przemian, czynnikami je determinującymi czy wreszcie nad ich konsekwencjami, ocenianymi zarówno z perspektywy państw należących do unii walutowej (ocena powinna dotyczyć funkcjonowania tej unii), jak i z perspektywy krajów wciąż pozostających poza strefą euro, takich jak Polska. Jeszcze w drugiej połowie lat 90. XX w. w dyskusjach dotyczących perspektyw poszerzenia UE na Wschód pojawiały się głosy sugerujące, że poszerzenie grona państw członkowskich Unii wyklucza realizację strategii pogłębiania integracji. Jak pokazała praktyka, część nowych państw członkowskich UE z Europy Środkowej i Wschodniej już przystąpiła do strefy euro, inne zaś, takie jak Polska, pomimo pozostawania poza strefą, aktywnie uczestniczą w pracach nad zmianami konstrukcji UE. Celem niniejszego rozdziału jest dokonanie przeglądu najważniejszych kierunków ewolucji systemu koordynacji polityki gospodarczej krajów członkowskich UE oraz oceny znaczenia takich zmian dla Polski.

1. Koordynacja polityki gospodarczej krajów członkowskich UE – podstawowe elementy systemu i zasady

Zgodnie z postanowieniami art. 119 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) koordynacja stanowi ogólną zasadę prowadzenia polityki gospodarczej w krajach należących do tego ugrupowania integracyjnego. Kraje członkowskie UE zostały zobowiązane do uznania prowadzonej przez siebie polityki gospodarczej za przedmiot zainteresowania Rady Unii Europejskiej i element podejmowanych przez nią działań koordynacyjnych. Koordynacji *explicite*, w rozumieniu art. 119 TFUE, nie podlega jednak ponadnarodowa polityka pieniężna prowadzona w strefie euro – art. 127 TFUE powierza jej realizację Europejskiemu Systemowi Banków Centralnych (ESBC), podkreślając priorytetowy charakter celu, jakim jest zapewnienie stabilności cen. Konstrukcja UGW jest jednak asymetryczna: polityka pieniężna w strefie euro jest prowadzona na szczeblu ponadnarodowym, jednak polityka gospodarcza w innych dziedzinach (w tym fiskalna) nadal w istotnym zakresie należy do działań podejmowanych na szczeblu narodowym (nie dotyczy to jednak różnych obszarów wspólnej polityki unijnej, pozostających w sferze wyłącznych kompetencji Unii). Powoduje to problemy związane zarówno z wypracowaniem odpowiedniej dla całej unii walutowej *policy mix* (kombinacji polityki monetarnej i fiskalnej, zapewniającej danej gospodarce utrzymanie równowagi wewnętrznej i zewnętrznej), jak i z możliwym niedopasowaniem polityki pieniężnej Europejskiego Banku Centralnego (EBC) do wymogów zróżnicowanych gospodarek (tzw. *one-size-fits-all policy problem*). W teorii integracji walutowej rozwiązanie takiego problemu wydaje się proste: zgodnie z postulatami teorii optymalnych obszarów walutowych do przyjęcia wspólnej waluty powinny zostać wyselekcjonowane kraje, w których, jak można przypuszczać, nie wystąpią poważne asymetryczne wstrząsy makroekonomiczne lub które posiadają alternatywne w stosunku do polityki pieniężnej i kursu walutowego mechanizmy stabilizacji makroekonomicznej. Jeżeli wymogi te zostaną spełnione, to inne narzędzia (polityka fiskalna, dostosowania na rynku pracy), a nie zmiany w zakresie polityki pieniężnej, będą amortyzować ewentualne szoki asymetryczne [zob. Mongelli, 2002; Horvath, 2003]. Jednocześnie podejmowane na szczeblu narodowym działania stabilizacyjne nie powinny przynosić negatywnych efektów zewnętrznych z punktu widzenia stabilności wspólnej waluty. Wskazane już podstawy traktatowe koordynacji polityki gospodarczej krajów UE wydają się służyć właśnie zachowaniu delikatnej równowagi między potrzebą prowadzenia przez kraje strefy euro skutecznej polityki stabilizacyjnej a wymogiem ograniczania negatywnego wpływu działań

podejmowanych na szczeblu narodowym na jakość wspólnych dóbr klubowych unii monetarnej, takich jak: poziom cen, poziom ryzyka walutowego i długoterminowych stóp procentowych, wysokość i stabilność kursu wspólnej waluty względem innych walut czy stabilność sektora bankowego i rynków finansowych.

Wyłączenie polityki pieniężnej z regulowanych traktatowo bezpośrednich form koordynacji polityki gospodarczej w UE, uznanie potrzeby utrzymania stabilności cen za główny cel polityki gospodarczej UE oraz zgoda krajów członkowskich na koordynowanie prowadzonej przez nie polityki gospodarczej przez instytucje UE to fundament unijnego mechanizmu wypracowywania *policy mix*. Szczegółowe zasady i mechanizmy koordynacji polityki gospodarczej krajów UE były natomiast stopniowo wypracowywane na podstawie ogólnych regulacji traktatowych, a także szeregu aktów unijnego prawa wtórnego oraz dokumentów o charakterze politycznym, i – jak pokazuje historia – podlegały w ostatniej dekadzie istotnym zmianom.

Od początku funkcjonowania strefy euro realizacja ogólnej zasady koordynacji polityki gospodarczej krajów członkowskich UE oparta jest na kilku funkcjonujących równolegle i wzajemnie powiązanych elementach, czyli na:

1. **Ogólnych wytycznych polityki gospodarczej (OWPG – *broad economic policy guidelines*), uznanych**, zgodnie z postanowieniami art. 121 ust. 2 TFUE, **za podstawowy instrument koordynacji**. W ramach OWPG formułowane są rekomendacje o dość ogólnym charakterze, dotyczące przede wszystkim poprawy warunków dla wzrostu gospodarczego i wzrostu zatrudnienia [zob. Rada UE, 2003]. Za czynniki decydujące o realnym znaczeniu ogólnych wytycznych należy uznać sposób ich realizacji oraz ewentualne sankcje za nieprzestrzeganie skierowanych do poszczególnych krajów zaleceń. Najistotniejsze argumenty, jakie można tu przedstawić, przemawiają za tym, by traktować OWPG jako instrument o głównie politycznym, a nie prawnym, znaczeniu. Przyjęte przez Radę UE ogólne wytyczne mają bowiem jedynie status zalecenia, a więc zgodnie z art. 288 TFUE nie mają mocy wiążącej. Sankcje za nieprzestrzeganie OWPG mają charakter głównie presji politycznej (w przypadku stwierdzenia niezgodności polityki któregośkolwiek kraju członkowskiego z ogólnymi wytycznymi lub wynikającego stąd zagrożenia dla funkcjonowania UGW możliwe jest skierowanie do danego państwa ostrzeżenia lub wydanie przez Radę UE kolejnych niewiążących zaleceń, a w ostateczności podjęcie decyzji o podaniu tych zaleceń do publicznej wiadomości). Realizacja OWPG jest więc, co do zasady, dobrowolna i opiera się głównie na wzajemnym stosowaniu przez poszczególne kraje i instytucje UE nacisku zewnętrznego (*peer pressure*).
2. Instrumentach koordynacji polityki fiskalnej, mających na celu zapewnienie stabilności finansów publicznych w krajach UGW (mowa tu o **procedurze unikania**

nadmiernego deficytu budżetowego oraz o Pakcie na rzecz Stabilności i Wzrostu). Procedura unikania nadmiernego deficytu budżetowego została uregulowana w art. 126 TFUE oraz w dołączonym do Traktatu protokole dodatkowym w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu [UE, 2012a]. W art. 126 ust. 1 TFUE pojawia się ogólny zapis o zobowiązaniu się krajów członkowskich UE do unikania nadmiernego deficytu budżetowego. Zgodnie z art. 126 ust. 2 TFUE zadanie nadzorowania dyscypliny budżetowej w krajach członkowskich zostało powierzone Komisji Europejskiej¹. W dalszych postanowieniach art. 126 TFUE uregulowane zostały takie kwestie, jak procedura postępowania w przypadku stwierdzenia przez Komisję Europejską przekroczenia przez kraj członkowski dopuszczalnego udziału deficytu budżetowego w PKB oraz sankcje, jakie mogą zostać zastosowane w stosunku do takiego kraju (począwszy od presji politycznej, wydania dodatkowych zaleceń dotyczących polityki fiskalnej, po sankcje o charakterze finansowym, które mają jednak zastosowanie wyłącznie do krajów strefy euro). W 1997 r. traktatowa procedura unikania nadmiernego deficytu budżetowego została uzupełniona przez Pakt na rzecz Stabilności i Wzrostu (*Stability and Growth Pact*). Na PSW składają się trzy następujące dokumenty:

- Rezolucja Rady Europejskiej w sprawie Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu, przyjęta 17 czerwca 1997 r. [UE, 1997];
- Rozporządzenie Rady Unii Europejskiej nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru nad sytuacją budżetową oraz nadzoru i koordynacji polityki gospodarczej [Rada UE, 1997a];
- Rozporządzenie Rady Unii Europejskiej nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia stosowania procedury unikania nadmiernego deficytu budżetowego (zarówno to rozporządzenie, jak i poprzednie były już dwukrotnie nowelizowane, w roku 2005 i 2011) [Rada UE, 1997b].

W literaturze przedmiotu regulacje dotyczące funkcjonowania Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu dzielone są na dwie części: prewencyjną (wprowadzającą zasady

¹ Zgodnie z art. 126 ust. 2 TFUE ocena dyscypliny budżetowej oparta jest na dwóch głównych kryteriach. Po pierwsze, ocenie podlega stosunek między planowanym lub rzeczywistym deficytem publicznym (rozumianym jako łączne saldo budżetu centralnego, budżetów regionalnych oraz systemu ubezpieczeń społecznych) a PKB w cenach rynkowych. Stosunek ten nie może co do zasady przekraczać wartości odniesienia, czyli, jak ustalono w protokole dodatkowym dołączonym do TFUE, 3% PKB, chyba że stosunek ten zmniejszył się znacznie oraz w sposób stały i osiągnął poziom bliski wartości odniesienia lub przekroczenie wartości odniesienia ma charakter wyjątkowy oraz tymczasowy i stosunek ten pozostaje bliski wartości odniesienia. Po drugie, ocenie podlega również wysokość długu publicznego w relacji do PKB w cenach rynkowych. Zgodnie ze wspomnianym protokołem wartość odniesienia określono w tym przypadku zgodnie z rozwiązaniem przyjętym na potrzeby kryteriów konwergencji na poziomie 60% PKB. Podobnie jak w przypadku deficytu budżetowego, przekroczenie tego poziomu uznaje się za zgodne z traktatem, jeśli stosunek długu publicznego do PKB „zmniejsza się dostatecznie i zbliża się do wartości odniesienia w zadowalającym tempie” (art. 126 ust. 2 lit. b TFUE).

wielostronnego nadzoru i ostrzegania przed ryzykiem pogorszenia się dyscypliny fiskalnej) i represyjną (umożliwiającą nakładanie sankcji na kraje nieprzestrzegające zasad koordynacji polityki fiskalnej). Zgodnie z art. 3 rozporządzenia nr 1466/97 państwa członkowskie UGW zostały zobowiązane do corocznego przygotowywania i przekazywania Radzie UE i Komisji Europejskiej programów stabilizacyjnych (kraje strefy euro) lub konwergencji (kraje spoza strefy euro). Programy te, stanowiące podstawowy element prewencyjnej części PSW, powinny obejmować w szczególności informacje na temat przewidywanego rozwoju sytuacji gospodarczej i ważnych zmiennych makroekonomicznych, takich jak poziom PKB, publicznych wydatków inwestycyjnych, zatrudnienia i inflacji, wraz z oceną ich skutków budżetowych. Rada Unii Europejskiej ocenia programy przygotowane przez poszczególne kraje w ramach procedury wielostronnego nadzoru, przewidzianej w art. 121 TFUE. W przypadku stwierdzenia rozbieżności między deklaracjami złożonymi przez rząd w programie konwergencji czy stabilności a sytuacją faktyczną Rada UE może, opierając się na rekomendacji Komisji Europejskiej, skierować do danego kraju ostrzeżenie przed możliwym pogorszeniem się stanu finansów publicznych (podstawę prawną tzw. procedury „wczesnego ostrzegania” stanowi art. 121 ust. 4 TFUE). Represyjna część PSW została uregulowana w rozporządzeniu nr 1467/97, które precyzuje m.in. charakter przewidzianych w art. 126 TFUE sankcji, w postaci np. kar finansowych, możliwych do zastosowania wobec krajów strefy euro².

² W przypadku stwierdzenia istnienia nadmiernego deficytu budżetowego Rada UE, na wniosek Komisji, kieruje do danego państwa członkowskiego zalecenia dotyczące korekty sytuacji fiskalnej w oznaczonym terminie, które początkowo nie są podawane do publicznej wiadomości. Jeżeli zalecenia te nie są przestrzegane, mogą zostać upublicznione. W przypadku krajów strefy euro możliwa jest dalsza eskalacja sankcji za nieprzestrzeganie zasad dyscypliny fiskalnej. Dalsze nieprzestrzeganie zaleceń Rady może skutkować skierowaniem do danego kraju wezwania do przyjęcia w wyznaczonym terminie środków zmierzających do takiego ograniczenia deficytu, jakie zostanie uznane przez Radę za niezbędne. Ponadto, tak długo jak dane państwo członkowskie nie stosuje się do wymienionych zaleceń, Rada może:

- zażądać od danego państwa członkowskiego opublikowania dodatkowych informacji, które określi Rada, przed emisją obligacji i papierów wartościowych;
- wezwać Europejski Bank Inwestycyjny do ponownego rozważenia polityki udzielania pożyczek, stosowanej wobec danego państwa członkowskiego;
- zażądać złożenia w Unii przez dane państwo członkowskie nieoprocentowanego depozytu o stosownej wysokości; depozyt będzie można zlikwidować, gdy, w ocenie Rady, nadmierny deficyt zostanie skorygowany;
- nałożyć grzywnę w stosownej wysokości (jeśli chodzi o wysokość sankcji finansowych za utrzymywanie nadmiernego deficytu budżetowego, to omawiane rozporządzenie stanowi, że nakładany na kraj członkowski nieoprocentowany depozyt składa się z dwóch elementów: z części stałej, w wysokości 0,2% PKB tego kraju, oraz z części zmiennej, której wartość wynosi jedną dziesiątą różnicy między deficytem w poprzednim roku, wyrażonym w % PKB, a wartością referencyjną w wysokości 3% PKB. Obliczony w ten sposób depozyt nie może jednak przekroczyć wartości 0,5% PKB danego kraju. Jeśli po upływie 2 lat od złożenia depozytu nadal utrzymywany jest nadmierny deficyt budżetowy, jest on konfiskowany i traktowany jako dodatkowy dochód budżetu unijnego).

3. Uzupełniających formach koordynacji, powiązanych z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej i opierającymi się na przepisach traktatowych, takich jak:
- **Europejska strategia zatrudnienia (proces luksemburski)** – za główne cele strategii uznano wzrost zatrudnienia, ograniczenie bezrobocia i zwiększenie zdolności adaptacji pracowników do potrzeb rynku pracy. Przyjmowane od 1998 r. wytyczne polityki zatrudnienia (*employment guidelines*) uwzględniały w szczególności cztery priorytetowe obszary tematyczne, czyli: zwiększenie zdolności do podjęcia pracy (*employability*), rozwój przedsiębiorczości, wspieranie działań, których celem jest dostosowanie przedsiębiorstw i pracowników do zmieniającej się sytuacji gospodarczej, a także zapewnienie równego traktowania kobiet i mężczyzn na rynku pracy [KE, 2002, s. 29–30]. Niezależne miejsce w procesie koordynacji polityki gospodarczej w UE zapewnił polityce wobec rynku pracy traktat amsterdamski. Podstawę działań podejmowanych na forum UE w tej dziedzinie stanowi obecnie tytuł IX TFUE – Zatrudnienie. Zgodnie z art. 145 TFUE unijna strategia zatrudnienia ma w szczególności wspierać wzrost kwalifikacji i zwiększenie zdolności pracowników do przystosowania się do zmieniających się potrzeb rynku pracy oraz zwiększać zdolność samego rynku pracy do reagowania na zmiany zachodzące w gospodarce. Zgodnie z art. 146 TFUE działania podejmowane w sferze polityki zatrudnienia mają pozostawać w zgodzie z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej, stanowiącymi podstawowe narzędzie koordynacji polityki gospodarczej w UE. W związku z postanowieniami kolejnych artykułów tytułu IX TFUE można stwierdzić, iż procedury regulujące funkcjonowanie strategii zatrudnienia nie odbiegają od regulacji przyjętych w OWPG.
 - **Reforma rynku produktów, usług i rynku kapitałowego (proces z Cardiff)** – podczas obrad, jakie odbywały się na szczycie w Cardiff w czerwcu 1998 r., Rada Europejska podjęła decyzję o przeprowadzaniu okresowych przeglądów i ocen poziomu zaawansowania reform strukturalnych poszczególnych rynków [UE, 1998]. W ramach procesu z Cardiff nie przewidziano potrzeby formułowania odrębnych wytycznych dla krajów członkowskich UE – miało to być dodatkowe narzędzie monitorowania polityki strukturalnej, użyteczne m.in. przy opracowywaniu ogólnych wytycznych polityki gospodarczej.
 - **Dialog makroekonomiczny (proces koloński)** – zgodnie z postanowieniami Rady Europejskiej z 3 i 4 czerwca 1999 r. celem dialogu makroekonomicznego jest uwzględnienie procesu kształtowania wynagrodzeń przy formułowaniu kierunków polityki monetarnej i fiskalnej. Odpowiednia kombinacja jednej i drugiej polityki miała pozwolić na osiągnięcie jak najwyższego tempa wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, bez zagrożenia dla stabilności cen [UE, 1999].

Rada Europejska uzgodniła, że proces koloński miał być kolejną, uzupełniającą w stosunku do OWPG, formą koordynacji polityki gospodarczej, podobnie jak proces luksemburski czy proces z Cardiff. Najważniejszymi uczestnikami makroekonomicznego dialogu prowadzonego na forum UE są rządy krajów członkowskich reprezentowane na forum Rady Unii Europejskiej, Komisja Europejska, Europejski Bank Centralny oraz partnerzy społeczni (instytucje reprezentujące pracowników i pracodawców, w tym w szczególności związki zawodowe i organizacje zrzeszające przedsiębiorców). Główną formą współpracy pozostaje wymiana informacji i opinii między poszczególnymi instytucjami.

- **Strategia lizbońska oraz program „Europa 2020” (programy poprawy konkurencyjności gospodarki UE)** – w marcu 2000 r. Rada Europejska zdecydowała o przyjęciu strategii mającej na celu przekształcenie (do 2010 r.) gospodarki unijnej w „najbardziej konkurencyjną i dynamiczną, opartą na wiedzy gospodarke na świecie, zdolną do utrzymania zrównoważonego wzrostu gospodarczego, stworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy oraz zwiększenia spójności społecznej” [UE, 2000]. Następnie, w roku 2001, zakres strategii został dodatkowo poszerzony o kwestie dotyczące ochrony środowiska. W 2005 r. Komisja Europejska postanowiła zbadać, jak realizowana jest wspomniana strategia. Wyniki tego badania nie nastrajały optymistycznie – duża liczba szczegółowych celów strategii, niejasna hierarchia i wzajemne powiązania między nimi, a także umiarkowane sukcesy, jakie odniesiono w ciągu pięciu lat, w których była ona realizowana, spowodowały, że podjęto decyzję o wprowadzeniu dwóch podstawowych modyfikacji, zmieniających dotychczasowe rozwiązania³. Po pierwsze, podejmowane w ramach strategii lizbońskiej działania miały odtąd koncentrować się na dwóch celach: wspieraniu wzrostu gospodarczego i tworzeniu nowych miejsc pracy. Po drugie, Rada Europejska zdecydowała o zmianie sposobu realizacji strategii. W celu zapewnienia spójności działań podejmowanych przez kraje członkowskie oraz na szczeblu UE rekomendacje związane z realizacją strategii lizbońskiej włączono bezpośrednio do ogólnych wytycznych polityki gospodarczej, opracowywanych co trzy lata przez Radę Europejską dla wszystkich krajów członkowskich (*Integrated guidelines for growth and jobs*) oraz przez Komisję Europejską w przypadku działań inicjowanych przez Wspólnotę (*Community Lisbon Programme*). Na ich podstawie

³ Jako anegdotę można tu podać zestawienie ilustrujące stopień zbiurokratyzowania strategii lizbońskiej. Jak podaje L. Csaba [2005, s. 61], strategia ta – oprócz trzech celów ogólnych – zawierała 28 celów podstawowych, 120 celów szczegółowych i 117 wskaźników strukturalnych, które powinny podlegać monitorowaniu i raportowaniu. Po poszerzeniu UE na Wschód liczba rocznych raportów umożliwiających ocenę postępu w realizacji strategii przekroczyła 300.

kraje członkowskie zostały zobowiązane do opracowania narodowych planów realizacji strategii lizbońskiej (*Lisbon National Reform Programmes*). Za kluczowe czynniki sukcesu zreformowanej strategii lizbońskiej uznano wzajemną komplementarność i występowanie efektów synergii między różnymi programami reform strukturalnych, realizowanymi w UE [KE, 2005]. Strukturalne problemy gospodarek krajów UE, takie jak niezadowalające tempo wzrostu gospodarczego i zmian produktywności pracy, niska aktywność zawodowa w wielu krajach, konieczność sprostania wyzwaniom wynikającym z procesu starzenia się społeczeństw czy ze zmian klimatycznych, a także (szczególnie po 2008 r.) zagrożenia pojawiające się w sferze funkcjonowania sektora finansowego i dotyczące stabilności finansów publicznych spowodowały opracowanie nowego programu reform. W roku 2010 strategię lizbońską zastąpił program „Europa 2020” [KE, 2010a]. Został on oparty na dwóch głównych filarach: na wyborze zasadniczych obszarów tematycznych oraz na selekcji wskaźników docelowych, które miały stanowić ogólną podstawę działań podejmowanych w sferze koordynacji polityki gospodarczej oraz w ramach systemu raportowania postępów w realizacji przez poszczególne kraje narodowych strategii reform strukturalnych. Do priorytetów strategii „Europa 2020” zaliczono wzrost gospodarczy oparty na wiedzy i innowacyjności (*smart growth*), a także zrównoważony wzrost gospodarczy, czyli wspieranie bardziej efektywnej alokacji zasobów naturalnych, „zielonych” technologii i wzrostu konkurencyjności gospodarki UE (*sustainable growth*) oraz wysokiego poziomu zatrudnienia, sprzyjającego osiągnięciu spójności społecznej i terytorialnej (*inclusive growth*). Narzędziem koordynacji polityki gospodarczej w ramach programu „Europa 2020” są zintegrowane wytyczne, formułowane zarówno dla całej UE, jak i dla poszczególnych krajów. W przypadku braku postępów w realizacji zalecanych reform możliwe jest skierowanie do danego kraju członkowskiego ostrzeżeń (*policy warnings*). W ramach strategii „Europa 2020” określono pięć głównych wskaźników docelowych, które znalazły odzwierciedlenie w celach wyznaczonych dla poszczególnych krajów członkowskich⁴.

⁴ Główne wskaźniki docelowe obejmują:

- wzrost zatrudnienia (z 69% do 75%) wśród osób w wieku 20–64 lat;
- wzrost wydatków na inwestycje w badania i rozwój do poziomu 3% PKB UE;
- cel „20/20/20” – obniżenie emisji gazów cieplarnianych w porównaniu z poziomem z lat 90. o 20% (nawet o 30%, jeżeli będzie to możliwe), zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii w całkowitym zużyciu energii o 20% oraz poprawę efektywności energetycznej o 20%;
- obniżenie odsetka osób wcześniej kończących edukację z 15% do poniżej 10% i zwiększenie odsetka przedstawicieli młodego pokolenia (w wieku 30–34 lat) zdobywających wykształcenie na poziomie wyższym niż średni z 31% do przynajmniej 40%;

2. Ewolucja systemu koordynacji polityki gospodarczej krajów członkowskich UE

Przedstawione w pierwszej części tego rozdziału zasady i mechanizmy koordynacji polityki gospodarczej krajów członkowskich UE podlegały istotnym zmianom już w pierwszych latach funkcjonowania strefy euro. Abstrahując od wspomnianego wcześniej zintegrowania wytycznych polityki gospodarczej, najistotniejsze zmiany dotyczyły metod i zakresu koordynacji polityki fiskalnej oraz zwiększenia nadzoru nad sytuacją makroekonomiczną krajów UE, który w wyniku wprowadzonych modyfikacji przestał ograniczać się jedynie do podstawowych wskaźników dyscypliny fiskalnej, zapisanych bezpośrednio w TFUE. Ponadto w ostatnich latach zaszły także poważne zmiany systemowe dotyczące roli Europejskiego Banku Centralnego. Poza tym podjęto dyskusję nad zmianą interpretacji klauzuli o braku odpowiedzialności Unii Europejskiej i jej państw członkowskich za zobowiązania innych krajów (tzw. *no-bailout clause*)⁵ oraz powołaniem unii bankowej, a może również unii fiskalnej.

W pierwszym okresie funkcjonowania UGW reformy zasad koordynacji polityki fiskalnej były wynikiem sporu o nieprzestrzeganie uzgodnionych zasad współpracy⁶. Brak możliwości stosowania sankcji za nieprzestrzeganie zasad koordynacji polityki

-
- walkę z ubóstwem i wykluczeniem społecznym – obniżenie liczby osób zagrożonych ubóstwem o 25% (20 milionów) [zob. KE, 2010].

⁵ Zgodnie z postanowieniami art. 125 TFUE UE nie odpowiada za zobowiązania rządów centralnych, władz regionalnych, lokalnych lub innych władz publicznych, innych instytucji lub przedsiębiorstw publicznych państw członkowskich ani ich nie przejmuje (wyjątkiem są wzajemne gwarancje finansowe dla wspólnego wykonania określonego projektu). Ponadto państwa członkowskie nie odpowiadają za zobowiązania rządów centralnych, władz regionalnych, lokalnych lub innych władz publicznych, innych instytucji lub przedsiębiorstw publicznych innych krajów UE ani ich nie przejmują (wyjątkiem są wzajemne gwarancje finansowe dla wspólnego wykonania określonego projektu).

⁶ W 2003 r. Rada UE wskazała co prawda na występowanie nadmiernych deficytów budżetowych w Niemczech i we Francji (odpowiednio w styczniu i czerwcu tego roku), jednak rekomendowane przez Komisję Europejską nałożenie sankcji na te kraje okazało się niemożliwe ze względu na nieuzyskanie wymaganej liczby głosów w Radzie UE. W związku z tym Rada UE zaleciła Francji i Niemcom obniżenie deficytów budżetowych poniżej 3% PKB najpóźniej do końca 2005 r. i stwierdziła, że stosowanie procedury unikania nadmiernego deficytu budżetowego zostało zawieszona. Komisja Europejska uznała decyzje Rady UE za niezgodne z prawem wspólnotowym i skierowała w związku z tym pozew przeciwko Radzie UE do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Istota tego pozwu sprowadzała się do zakwestionowania przez Komisję Europejską faktu zawieszenia stosowania procedury unikania nadmiernego deficytu budżetowego. Zdaniem Komisji Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską nie przewidywał takiego rozwiązania, w związku z czym działanie Rady UE należało uznać za nielegalne. W orzeczeniu wydanym 13 lipca 2004 r. Trybunał Sprawiedliwości uchylił decyzję Rady UE w zakresie, w którym powodowała ona formalne zawieszenie stosowania procedury unikania nadmiernego deficytu budżetowego. Ponieważ Francja i Niemcy podjęły działania zmierzające do obniżenia deficytów budżetowych poniżej 3% PKB, 14 grudnia 2004 r. Komisja Europejska uznała, że podejmowanie dalszych kroków dyscyplinujących wobec tych krajów nie jest już konieczne.

fiskalnej postawił pod znakiem zapytania wiarygodność zobowiązań przyjmowanych przez państwa UE w tym zakresie. Na fali krytyki niepowodzeń w egzekwowaniu zasad koordynacji polityki fiskalnej w latach 2003–2004, w 2005 r. dokonano nowelizacji rozporządzeń wchodzących w skład PSW [Rada UE, 2005a; 2005b]. Przede wszystkim wprowadzono do systemu koordynacji polityki fiskalnej średniookresowe cele dotyczące salda budżetu strukturalnego (tzw. MTO – *medium-term objectives*), zgodnie z którymi kraje UE powinny dążyć w perspektywie średniego okresu do utrzymania budżetu strukturalnego w stanie bliskim równowagi lub do wypracowania nadwyżek (konkretne cele są ustanawiane indywidualnie dla poszczególnych krajów). Odwołanie się do sald budżetu strukturalnego miało pozostawić krajom członkowskim odpowiednie pole manewru i ułatwić im realizację zadań w ramach polityki fiskalnej i spełnienie podstawowego kryterium dyscypliny fiskalnej (deficyt budżetowy w skali roku nie wyższy niż 3% PKB) także w okresach pogorszenia się koniunktury, kiedy zarówno ze względu na działanie automatycznych stabilizatorów, jak i z powodu działań dyskrecjonalnych salda budżetu państwa zazwyczaj ulegają wyraźnemu pogorszeniu. Ponadto w ramach reformy PSW z 2005 r. złagodzono również kryteria umożliwiające uznanie nadmiernych deficytów za zjawisko tymczasowe i wyjątkowe – wprowadzono m.in. możliwość uwzględniania wpływu recesji przy ocenie dyscypliny fiskalnej, a także potrzebę przeprowadzenia reform strukturalnych w ramach strategii lizbońskiej, prowadzenia polityki wspierania badań i rozwoju oraz innowacyjności czy wreszcie badanie poziomu zaangażowania finansowego danego kraju w działalność na rzecz wspierania solidarności międzynarodowej czy osiągnięcia celów procesu integracji europejskiej. Oceny omówionych już zmian w PSW, wprowadzonych w 2005 r., były zróżnicowane [zob. Morris, Ongena, Schuknecht, 2006]. Zwolennicy reformy PSW podkreślali przede wszystkim, że złagodzenie kryteriów dopuszczalności utrzymywania deficytu budżetowego powyżej 3% PKB pozwala na lepsze dostosowanie Paktu do potrzeb krajów członkowskich, zmieniających się w czasie cyklu koniunkturalnego czy w związku z podejmowaniem kosztownych reform strukturalnych. Ponieważ przestrzeganie zmienionych reguł koordynacji polityki fiskalnej miało stać się łatwiejsze, kraje członkowskie nie powinny rezygnować z realizacji przyjętych zobowiązań. Przeciwnicy przeprowadzonej w 2005 r. reformy PSW wskazywali natomiast, iż złagodzenie zasad Paktu było wyrazem braku akceptacji przez kraje UE konieczności dyscyplinowania polityki fiskalnej ze względu na funkcjonowanie wspólnej waluty. Oceny takie formułowali m.in. przedstawiciele Europejskiego Banku Centralnego [Rada Zarządzająca EBC, 2005, s. 61].

Fundamentalne znaczenie dla obecnego kształtu PSW miał jednak kryzys finansowy i gospodarczy, który rozpoczął się w latach 2008–2009. W jego wyniku doszło

zarówno do pogorszenia się dyscypliny fiskalnej w wielu krajach UE, jak i do zmiany sposobu postrzegania miejsca, jakie zasady koordynacji polityki fiskalnej zajmowały dotąd w konstrukcji instytucjonalnej UGW. Ze względu na istotne pogorszenie się sytuacji gospodarczej krajów członkowskich potrzeby wielu państw UE stały się sprzeczne z celami polityki gospodarczej: zasady koordynacji polityki fiskalnej wymagały zaostrzenia tej polityki, a z kolei potrzeba prowadzenia antycyklicznej polityki gospodarczej sugerowała raczej znaczne jej rozluźnienie. W rezultacie niemal wszystkie kraje UE odnotowały pogorszenie sald budżetu państwa i wzrost udziału długu publicznego w PKB, co spowodowane było zarówno rosnącymi wydatkami budżetowymi, jak i działaniem automatycznych stabilizatorów. Znaczne pogorszenie dyscypliny fiskalnej w UE oraz ujawniające się negatywne efekty zewnętrzne kryzysu w poszczególnych państwach dla innych krajów strefy euro to najważniejsze tematy kolejnej już debaty o reformie systemu koordynacji polityki gospodarczej w UE [zob. Znoykowicz-Wierzbička, 2012, s. 62 i nast.]. Oprócz potrzeby polepszenia skuteczności egzekwowania uzgodnionych zasad PSW rozważano również fundamentalne z punktu widzenia konstrukcji UGW zagadnienia związane z wyposażeniem UE w środki polityki antykryzysowej (chodziło nie tylko o pomoc doraźną, lecz także systemową), analizowano przy tym znaczenie traktatowej klauzuli *no-bailout* i dyskutowano na temat roli Europejskiego Banku Centralnego.

Dyskutowanie na forum UE problemu związanego z koniecznością uregulowania zasad umożliwiających udzielanie wsparcia finansowego poszczególnym krajom strefy euro było wynikiem obaw państw członkowskich przed możliwymi negatywnymi efektami zewnętrznymi głębokiego kryzysu gospodarczego i finansowego, który dotknął część krajów strefy euro po 2008 r. W dniu 10 maja 2010 r. Komisja Europejska przedstawiła Radzie UE propozycję utworzenia Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej, a właściwie pakietu dwóch rozwiązań: EFSM (*European Financial Stabilisation Mechanism*) oraz EFSF (*European Financial Stability Facility*) [Rada UE, 2010]. EFSM zakładał umożliwienie KE zaciągania na rynkach finansowych pożyczek, których spłata byłaby bezpośrednio gwarantowana przez budżet UE, a następnie udostępnianie tych środków krajom strefy euro znajdującym się w trudnej sytuacji finansowej. W celu ograniczenia pokusy nadużycia, związanej z istnieniem tego mechanizmu, pomoc finansowa ze środków UE (w postaci wypłacanej w ratach pożyczki bądź otwartej linii kredytowej) miała być przyznawana warunkowo. Należało przy tym uwzględnić podstawowy cel, jakim jest zachowanie długookresowej stabilności finansów publicznych danego państwa członkowskiego, a sam kraj powinien ponownie stać się zdolny do finansowania swoich potrzeb pożyczkowych na rynkach finansowych. Koszty obsługi oraz spłaty pożyczek zaciąganych przez Komisję byłyby następnie ponoszone przez państwo, które skorzystało z tej formy wsparcia.

Moc prawną takiemu rozwiązaniu nadały zapisy TFUE: zgodnie z postanowieniami art. 122 ust. 2 Traktatu kraje, które znajdują się w trudnej sytuacji gospodarczej, bądź takie, w których mogą pojawić się poważne trudności spowodowane wystąpieniem wyjątkowych okoliczności pozostających poza ich kontrolą, mogłyby liczyć na pomoc finansową ze strony UE. Wykładnia teleologiczna przywołanego przepisu wskazuje okoliczności uzasadniające udzielenie takiej pomocy: mowa tu o trudnościach wywołanych działaniem czynników pozostających poza kontrolą danego kraju. Zasadność uznania za taki czynnik utraty stabilności fiskalnej spowodowanej prowadzeniem zbyt ekspansywnej polityki może budzić istotne wątpliwości. Ponadto art. 122 ust. 2 nie określał form czy warunków udzielania takiej pomocy. Z uwagi na swego rodzaju „efekt zarażania” i występowanie zjawisk kryzysowych w kolejnych krajach, umownie (choć niekoniecznie elegancko) zwanych grupą PIGS (Portugalia, Irlandia, Grecja, Hiszpania), zdecydowano o odejściu od zasady udzielania pomocy doraźnej i podjęto próbę wprowadzenia stałego mechanizmu zarządzania kryzysowego.

W dniu 16 grudnia 2010 r. Rada Europejska uzgodniła wprowadzenie w TFUE zmiany, która umożliwiłaby stworzenie nowego Europejskiego Mechanizmu Stabilności – ESM (*European Stability Mechanism*). ESM miał zastąpić dotychczasowe rozwiązania, czyli EFSF i EFSM, oraz oznaczać rezygnację z wykorzystywania zapisów art. 122 ust. 2 TFUE. Decyzja dotycząca powołania ESM została podjęta 2 lutego 2012 r. [UE, 2012c]. Wprowadzenie stałego mechanizmu pomocy finansowej wymagało dokonania – zgodnie z uproszczoną procedurą – modyfikacji zapisów TFUE. Do artykułu 136 Traktatu (regulującego szczególnie postanowienia w sferze koordynacji polityki gospodarczej, dotyczące krajów strefy euro) dodano nowy ustęp 3, zgodnie z którym kraje unii walutowej mogą utworzyć odrębny mechanizm stabilizacji, jeśli okaże się to konieczne dla zapewnienia stabilności strefy euro jako całości [RE, 2011a].

Europejski Mechanizm Stabilności został powołany w formie odrębnej organizacji międzynarodowej, otwartej dla wszystkich krajów członkowskich strefy euro. ESM został upoważniony do pozyskiwania funduszy poprzez emisję własnych instrumentów finansowych lub zawieranie porozumień z krajami członkowskimi, organizacjami finansowymi lub z innymi stronami trzecimi. Zgodnie z zapisami art. 13 ust. 3 Traktatu ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności programy pomocowe opracowywane (w formie *memorandum of understanding*) dla danego kraju członkowskiego powinny być oparte na zasadzie warunkowości, ściśle przestrzeganej, i powinny być w pełni zgodne ze wszystkimi środkami (opiniami, ostrzeżeniami, zaleceniami czy decyzjami) skierowanymi do danego kraju w ramach systemu koordynacji polityki gospodarczej w UE. W ramach ESM przewidziano udzielanie

pomocy finansowej w postaci pożyczek, w tym pożyczek na rekapitalizację instytucji finansowych, oraz zakupu papierów dłużnych danego kraju na rynku pierwotnym i wtórnym. Operacje ESM mogą być finansowane ze środków pozyskanych przez organizację na rynku kapitałowym (pożyczek zaciąganych w bankach czy w innych instytucjach finansowych).

Omówiona modyfikacja zapisów art. 136 TFUE, która umożliwiła utworzenie ESM, osłabiła wiarygodność klauzuli o braku odpowiedzialności finansowej Unii Europejskiej i jej krajów członkowskich za zobowiązania innych państw. Chociaż ani art. 136 TFUE, ani zasady dotyczące ESM nie przewidują bezpośredniego przejścia przez UE czy sam ESM zobowiązań państw znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, świadczą jednak o istotnej zmianie systemowej. Chęć zapobiegania negatywnym efektom zewnętrznym kryzysu zadłużenia poszczególnych państw członkowskich okazała się silniejsza niż potrzeba ograniczenia pokusy nadużycia. Niezależnie od działań mających na celu udzielenie pomocy finansowej krajom, które już musiały mierzyć się ze skutkami nadmiernego zadłużenia, na forum UE równolegle prowadzono prace zmierzające do zapewnienia lepszej koordynacji polityki fiskalnej, która miała ograniczać ryzyko wystąpienia podobnych kryzysów w przyszłości.

Pierwsze propozycje reform systemu koordynacji polityki gospodarczej zostały przedstawione przez Komisję Europejską jeszcze w maju 2010 r. [KE, 2010b]. Komisja sugerowała wtedy wzmocnienie zarówno części prewencyjnej, jak i części represyjnej PSW, zwiększenie znaczenia długu publicznego jako kryterium oceny długookresowej stabilności finansów publicznych, wykorzystanie wydatków z budżetu unijnego jako zachęty do przestrzegania zasad koordynacji polityki fiskalnej, a także istotne zwiększenie nadzoru nad rozwojem sytuacji makroekonomicznej państw członkowskich poprzez wprowadzenie nowej procedury unikania nadmiernej nierównowagi makroekonomicznej. Poprawie skuteczności systemu koordynacji polityki gospodarczej miało również służyć zsynchronizowanie cyklu, w jakim należało dokonywać oceny polityki fiskalnej i strukturalnej krajów UE w ramach tzw. semestru europejskiego (*European semester*), który wprowadzono w życie już w 2011 r.⁷

⁷ Rozwiązanie takie ma na celu zsynchronizowanie terminów przedkładania na forum UE programów stabilności i konwergencji oraz narodowych programów reform gospodarczych (przygotowywanych w związku z realizacją strategii „Europa 2020”) z terminarzami prac nad ustawodawstwem (w tym w szczególności nad budżetem) krajowym. „Semestr europejski” zastosowano po raz pierwszy wiosną 2011 r. Od tego czasu programy stabilności i konwergencji oraz narodowe programy reform gospodarczych przygotowywane są do połowy kwietnia, co umożliwia opublikowanie ogólnych wytycznych polityki gospodarczej oraz wytycznych w sprawie zatrudnienia jeszcze późną wiosną tego samego roku. Umożliwia to z kolei krajom członkowskim UE korzystanie z wniosków płynących z ocen polityki gospodarczej, dokonywanych na szczeblu unijnym, przy formułowaniu założeń budżetu państwa na kolejny rok czy przy planowaniu reform gospodarczych.

W dniu 11 marca 2011 r. kraje strefy euro, do których dołączyły również Bułgaria, Dania, Łotwa, Litwa, Polska i Rumunia, zdecydowały również o dalszym wzmocnieniu koordynacji polityki gospodarczej w celu poprawy konkurencyjności i zwiększenia stopnia konwergencji gospodarczej w UE oraz wspierania zatrudnienia, wzmocnienia stabilności finansów publicznych oraz stabilności finansowej, przyjmując nowe zobowiązanie zwane paktem Euro Plus (*Euro Plus Pact*). Wspomniany pakt opierał się na czterech zasadach, takich jak:

- pozostawanie w zgodności z obowiązującymi regulacjami oraz wzmocnianie dotychczasowych form koordynacji polityki gospodarczej w UE – nowe zobowiązania, przyjmowane w ramach paktu, miały być włączane do krajowych programów reform i programów stabilizacji/konwergencji;
- koncentracja na obszarach kluczowych dla poprawy konkurencyjności i konwergencji gospodarczej w UE;
- coroczne przyjmowanie konkretnych zobowiązań, których implementacja miała polegać na wzorowaniu się na najlepszych praktykach stosowanych w innych krajach i miała być monitorowana przez szefów państw i rządów krajów UE;
- pełne respektowanie integralności jednolitego rynku UE [RE, 2011b].

Wspomniane propozycje Komisji Europejskiej z maja 2010 r. zakładały, że podstawę prawną głębokiej reformy systemu koordynacji polityki fiskalnej krajów członkowskich UE będą stanowiły przyjęte w listopadzie 2011 r. regulacje tzw. sześciopaku, czyli pakietu sześciu aktów prawnych (złożonego z pięciu rozporządzeń i jednej dyrektywy)⁸, zakładających przede wszystkim:

1. Wzmocnienie procedury wielostronnego nadzoru polityki gospodarczej krajów członkowskich UE, m.in. poprzez wprowadzenie oceny postępów w osiągnięciu średniookresowych celów budżetowych, dokonywanej nie tylko na podstawie salda budżetu strukturalnego, lecz także za pomocą analizy wydatków publicznych. Kraje, które osiągnęły średniookresowe cele polityki fiskalnej, muszą jedynie dbać o to, aby roczna stopa wzrostu wydatków rządowych – po odliczeniu

⁸ W skład „sześciopaku” weszły następujące akty prawne: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityki gospodarczej; Rozporządzenie Parlamentu i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania; Rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procesu wdrażania procedury nadmiernego deficytu oraz Dyrektywa Rady 2011/85/EU z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich.

dyskrecjonalnych zmian dochodów budżetowych – nie przekraczała średniookresowego tempa wzrostu produkcji potencjalnej. Jeśli zaś chodzi o kraje, które nie osiągnęły jeszcze swoich średniookresowych celów polityki fiskalnej, to tempo wzrostu ich wydatków publicznych musi być – po odliczeniu dyskrecjonalnych zmian dochodów budżetowych – niższe od średniookresowego tempa wzrostu ich produkcji potencjalnej.

2. Wprowadzenie zasady stosowania kar finansowych nie tylko wobec krajów, które nie osiągnęły średniookresowego celu budżetowego i nie korygują odstępstw od tego celu, lecz także w stosunku do państw dopuszczających się manipulowania danymi statystycznymi dotyczącymi poziomu deficytu budżetowego i długu publicznego. Warto tu podkreślić, że zmieniono również sposób podejmowania decyzji w sprawie nałożenia sankcji za nieprzestrzeganie zasad koordynacji polityki fiskalnej. Tego rodzaju decyzje nie są już podejmowane kwalifikowaną większością głosów, wprowadzono bowiem zasadę głosowania odwróconą większością kwalifikowaną (*reversed qualified majority voting*). Decyzję o zastosowaniu sankcji uważa się za przyjętą – na podstawie rekomendacji Komisji Europejskiej – jeśli kwalifikowana większość krajów strefy euro nie sprzeciwiła się jej podjęciu.
3. Przywiązanie większej wagi do poziomu i zmian długu publicznego przy ocenie dyscypliny budżetowej, oznaczające w praktyce możliwość rozpoczęcia procedury związanej z nieprzestrzeganiem dyscypliny fiskalnej nie tylko w przypadku przekroczenia dozwolonego udziału deficytu budżetowego w PKB, lecz także w przypadku nadmiernego przyrostu długu publicznego. Ponadto wprowadzono również numeryczną zasadę dotyczącą pożądanego tempa obniżania relacji długu publicznego do PKB, stosowaną wobec krajów, w których dług publiczny przekroczył wartość referencyjną 60% PKB.
4. Wprowadzenie w terminie do 31 grudnia 2013 r. do porządku prawnego krajów UE minimalnych zasad prowadzenia polityki fiskalnej, dotyczących m.in. konieczności opracowywania wieloletnich planów działania w ramach polityki fiskalnej, obowiązku uwzględniania w corocznych budżetach narodowych średniookresowych celów polityki fiskalnej, potrzeby ograniczenia udziału długu publicznego w PKB i deficytu budżetowego oraz wypracowania regulacji precyzujących kary za nieprzestrzeganie zasad dyscypliny fiskalnej. Dzięki takim rozwiązaniom, zasady koordynacji polityki fiskalnej nie opierają się już wyłącznie na regulacjach prawa unijnego, lecz także na przepisach prawa państw członkowskich⁹.

⁹ Wdrożenia do polskiego systemu prawnego zapisów Dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich dokonano m.in. poprzez wprowadzenie tzw. stabilizującej reguły wydatkowej oraz zasad konstrukcji wieloletniego planu finan-

5. Wprowadzenie nowej procedury unikania nierównowagi makroekonomicznej (*macroeconomic imbalance procedure* – MIP)¹⁰. Procedura ta miała stworzyć mechanizm wczesnego ostrzegania i wykrywania narastających zakłóceń równowagi makroekonomicznej oraz rozbieżności w konkurencyjności na podstawie ekonomicznej analizy wybranych wskaźników finansowych i strukturalnych, uwzględniających m.in. nominalną i realną konwergencję wewnątrz strefy euro i poza nią. Mowa tu o wskaźnikach służących wykrywaniu zakłóceń równowagi wewnętrznej (ilustrujących poziom zadłużenia publicznego i prywatnego, zmiany sytuacji na rynku finansowym, w tym na rynku mieszkaniowym, i aktywów, zmiany płynności kredytowej sektora prywatnego oraz zmiany w zakresie bezrobocia) oraz zewnętrznej (pokazujących zmiany na rachunku obrotów bieżących, zmiany pozycji inwestycyjnej netto państw członkowskich, kształtowanie się realnych efektywnych kursów walutowych, zmiany udziałów w rynkach eksportowych, cen, kosztów i konkurencyjności pozacenowej, z uwzględnieniem różnych komponentów produktywności). Tabela wskaźników, pomocna w realizacji procedury MIP, zawiera również górne i dolne progi ostrzegawcze, określone dla poszczególnych mierników. Podobnie jak w przypadku PSW, w ramach procedury MIP wyróżnia się zarówno część prewencyjną (analiza ekonomiczna wskaźników w celu identyfikacji potencjalnych zagrożeń), jak i część represyjną. W przypadku stwierdzenia poważnych zakłóceń równowagi makroekonomicznej procedura MIP przewiduje możliwość skierowania do danego państwa członkowskiego dodatkowych zaleceń czy wymogów dotyczących nadzoru i monitorowania zakłóceń w tym zakresie oraz nałożenia na taki kraj obowiązku opracowania planu działań naprawczych wraz z ich harmonogramem, a także, w przypadku krajów strefy euro uporczywie niepodejmujących działań naprawczych, zastosowanie sankcji w postaci oprocentowanego depozytu lub grzywny w wysokości 0,1% PKB danego państwa członkowskiego w roku poprzednim.

W dniu 2 marca 2012 r. kraje UE (z wyjątkiem Wielkiej Brytanii i Czech) uzgodniły przyjęcie kolejnego porozumienia w sprawie zacieśnienia dyscypliny fiskalnej, czyli Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej

sowego państwa na mocy Ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2013, poz. 885).

¹⁰ Zgodnie z postanowieniami art. 2 ust. 1 i 2 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania, „zakłócenia równowagi” oznaczają jakąkolwiek tendencję prowadzącą do rozwoju sytuacji makroekonomicznej, która ma lub może mieć niekorzystny wpływ na prawidłowe funkcjonowanie gospodarki państwa członkowskiego lub unii gospodarczej i walutowej, lub całej Unii; natomiast „nadmierne zakłócenia równowagi” oznaczają poważne zakłócenia równowagi, w tym zakłócenia zagrażające lub mogące zagrazić prawidłowemu funkcjonowaniu unii gospodarczej i walutowej.

[UE, 2012b]. Kraje sygnatariusze Traktatu postanowiły wzmocnić filar gospodarczy UGW poprzez wzmocnienie dyscypliny budżetowej oraz koordynacji prowadzonej przez siebie polityki gospodarczej, a także poprzez poprawę zarządzania strefą euro. Porozumienie to ma co prawda charakter odrębnej umowy międzyrządowej, jednak zawarto w nim zobowiązanie do wprowadzenia zapisanych w Traktacie zasad do porządku prawnego UE w ciągu 5 lat od jego wejścia w życie. Istotną część tego porozumienia dotyczy dalszego wzmocnienia zasad koordynacji polityki fiskalnej (tzw. *fiscal compact*). Zgodnie z postanowieniami omawianego porozumienia kraje sygnatariusze zobowiązały się m.in. do:

1. Wprowadzenia do krajowych porządków prawnych zasady utrzymywania salda sektora instytucji rządowych i samorządowych w równowadze lub w nadwyżce. Zgodnie z postanowieniami Traktatu zasada równowagi budżetowej powinna zostać na trwałe i w wiążący sposób wprowadzona do porządków prawnych poszczególnych krajów – o ile to możliwe w formie przepisów konstytucyjnych – nie później niż po upływie roku od jego wejścia w życie. Równowaga budżetowa jest tu interpretowana w kontekście ogólnych zasad PSW – za zgodne z tym celem uznaje się utrzymywanie deficytów budżetów strukturalnych poniżej 0,5% nominalnego PKB (dla krajów, w których udział długu publicznego pozostaje znacznie poniżej 60% PKB i w których długookresowa stabilność finansów publicznych nie jest zagrożona, deficyt strukturalny może sięgać 1% PKB). Ponadto sygnatariusze Traktatu zobowiązali się do wprowadzenia na szczeblu narodowym mechanizmu korekcyjnego, który byłby stosowany w przypadku znacznego prawdopodobieństwa nieosiągnięcia średniookresowego celu budżetowego.
2. Zwiększenia wielostronnego nadzoru makroekonomicznego. Na kraje, w których stwierdzono istnienie nadmiernego deficytu budżetowego, nałożono obowiązek przedstawiania Komisji Europejskiej i Radzie UE tzw. programów partnerstwa budżetowego i gospodarczego, będących później przedmiotem ich oceny. Dokumenty takie miały podlegać nadzorowi w ramach PSW (jako nowy element tej procedury) i obejmować także opis planowanych reform strukturalnych, niezbędnych do trwałej poprawy dyscypliny fiskalnej.
3. Informowania Komisji Europejskiej i Rady UE z wyprzedzeniem o planach emisji długu publicznego.
4. Zaostrzenia sankcji za nieprzestrzeganie zasad dyscypliny fiskalnej.

Jeszcze w listopadzie 2011 r. Komisja Europejska zaproponowała przyjęcie dwóch dodatkowych aktów prawnych, których celem było dalsze wzmocnienie nadzoru nad polityką fiskalną krajów strefy euro (propozycja ta, przyjęta ostatecznie 21 maja 2013 r., potocznie zwana jest w literaturze „dwupakiem”) [PR, Rada UE, 2013a; 2013b]. Rozwiązania „dwupaku” zostały oparte bezpośrednio na postanowieniach

art. 136 ust. 1 lit. a TFUE, który przewiduje wzmocnienie koordynacji działań podejmowanych w zakresie dyscypliny budżetowej krajów strefy euro i nadzoru nad nimi. Regulacje te nie dotyczą zatem krajów z derogacją.

Na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 poszerzono zakres dotychczasowych zasad Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu, przyjmując wspólne dla wszystkich członków strefy euro ramy czasowe prac nad budżetami krajowymi oraz wspólne regulacje dotyczące ustaw budżetowych. Zgodnie z nowymi postanowieniami:

- programy stabilności (określające m.in. średniookresowe cele polityki fiskalnej), łącznie z priorytetowymi celami polityki wspierania wzrostu gospodarczego i planami zatrudnienia na kolejne 12 miesięcy, powinny być publikowane do dnia 30 kwietnia roku poprzedzającego dany rok budżetowy (zgodnie z semestrem europejskim);
- kraje strefy euro są zobowiązane do opierania założeń projektów ustaw budżetowych na niezależnych prognozach makroekonomicznych, które powinny być przygotowywane lub zatwierdzane przez niezależne instytucje;
- do dnia 15 października roku poprzedzającego dany rok budżetowy kraje strefy euro powinny opublikować projekty ustaw budżetowych (nowością wprowadzoną przez „dwupak” jest zasada opiniowania projektów ustaw budżetowych przez Komisję Europejską w terminie do dnia 30 listopada – w przypadku stwierdzenia przez Komisję niezgodności z zasadami PSW dane państwo członkowskie jest zobowiązane do zmiany projektu ustawy budżetowej);
- do dnia 31 grudnia ustawy budżetowe powinny zostać przyjęte.

Na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 472/2013 z dnia 21 maja 2013 r. wzmocniono natomiast zasady nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi należącymi do strefy euro, borykającymi się z poważnymi trudnościami w zakresie stabilności finansowej lub zagrożonymi pojawieniem się tego rodzaju problemów. Nadzór taki powinien nie tylko służyć poprawie stanu finansów publicznych danego kraju, lecz także chronić pozostałe państwa członkowskie należące do strefy euro przed potencjalnymi negatywnymi skutkami ubocznymi zakłóceń równowagi finansowej występujących w innych krajach. Postanowienia, o których mowa w art. 1 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia, dotyczą wszystkich krajów strefy euro, które zwracają się o pomoc finansową lub otrzymują taką pomoc od jednego albo kilku innych państw członkowskich lub państw trzecich, Europejskiego Mechanizmu Stabilności czy innej instytucji finansowej (np. MFW).

Zmiany rozporządzeń wprowadzone w ostatnich latach wydają się obiecujące, dają bowiem nadzieję na poprawę skuteczności działań ukierunkowanych na zapewnienie

stabilności strefy euro. Za takim stwierdzeniem przemawia zarówno zaostrenie sankcji za nieprzestrzeganie zasad dyscypliny fiskalnej, jak i poszerzenie nadzoru makroekonomicznego, wykraczającego poza wąską sferę polityki fiskalnej (procedura MIP), czy wreszcie wypracowanie, także poza ramami traktatowymi, stałych form wsparcia finansowego dla krajów strefy euro zagrożonych utratą stabilności lub zagrażających stabilności całej unii walutowej.

Zmianom wprowadzonym w zakresie koordynacji polityki gospodarczej państw UE towarzyszy również dyskusja na temat miejsca i zadań Europejskiego Banku Centralnego w systemie zarządzania gospodarczego w strefie euro. Poza podstawowym zobowiązaniem EBC, jakim jest osiągnięcie celu inflacyjnego, w okresie kryzysu finansowego pojawiły się zarówno argumenty przemawiające za tym, by EBC przejął funkcje pożyczkodawcy ostatniej instancji, jak i propozycje, już sformalizowane, dotyczące unii bankowej¹¹. Warto zatem przedstawić także i te wątki, pojawiające się w dyskusji na temat ewolucji UGW.

Jednym z podstawowych problemów, a zarazem źródłem wielu inspirujących prac badawczych, zarówno empirycznych, jak i teoretycznych, jest fakt, że wiele aspektów UGW wymyka się uporządkowanym klasyfikacjom teoretycznym. W grupie krajów członkowskich strefy euro znalazły się kraje nietworzące optymalnego obszaru walutowego i w wielu przypadkach nieposiadające wystarczająco elastycznych rynków pracy czy pozbawione możliwości podejmowania odpowiednich działań w ramach polityki fiskalnej, umożliwiających prowadzenie dyskrecjonalnej polityki stabilizacyjnej. Ponadto – na co wskazywało wielu krytyków unijnych zasad koordynacji polityki fiskalnej – rygorystyczne przestrzeganie reguł PSW może skłaniać do prowadzenia procyklicznej, a nie antycyklicznej polityki fiskalnej, zwłaszcza w warunkach asymetrycznych wstrząsów makroekonomicznych. Heterogeniczność gospodarek krajów UGW powoduje, że bank centralny unii walutowej nie może zakładać istnienia jednej stopy procentowej, której kontrolowanie umożliwiłoby osiąganie założonego celu stabilności cen. Z kolei sukcesy w dziedzinie stabilizacji średniej stopy inflacji w całej strefie euro nie oznaczają osiągnięcia zakładanej stopy inflacji dla poszczególnych gospodarek.

Jako konkretne przykłady omawianych zjawisk można tu wymienić trudności (i ich przyczyny), z jakimi borykały się kraje członkowskie UE: uważa się, iż zbyt niskie stopy procentowe przyczyniły się do powstawania baniek spekulacyjnych na rynku nieruchomości w niektórych krajach strefy euro, a zróżnicowanie tempa inflacji

¹¹ Na projekt unii bankowej składają się trzy rozwiązania prawno-organizacyjno-finansowe na szczeblu UE: jednolity nadzór bankowy, system rozwiązywania problemów związanych z niewypłacalnością banków oraz jednolity system gwarantowania depozytów [zob. Polański, 2014b, s. 215–224].

w poszczególnych państwach do niej należących wpłynęło na aprecjację realnych efektywnych kursów walutowych niektórych krajów, w szczególności w stosunku do niemieckiego realnego efektywnego kursu walutowego. Problemy te doprowadziły w konsekwencji do spadku konkurencyjności i pojawienia się znacznych deficytów na rachunkach obrotów bieżących. Ponadto, pomimo złożenia wielu daleko idących obietnic, dotyczących wzmocnienia koordynacji polityki gospodarczej, część krajów strefy euro przyjęła nieoptymalną strategię integracji monetarnej: podjętym pod koniec lat 90. wysiłkom na rzecz spełnienia nominalnych kryteriów konwergencji nie towarzyszyły w kolejnej dekadzie konsekwentne reformy strukturalne.

Czynniki te nieprzypadkowo okazały się istotne dla krajów członkowskich Unii z Europy Południowej, czyli Grecji, Hiszpanii, Portugalii i Irlandii, które doświadczyły szczególnie głębokiego kryzysu po 2008 r. [Polański, 2014a, s. 68]. W okresie kryzysu finansowego, którego skutki można było zaobserwować w całej sferze gospodarki realnej i finansów publicznych, słabości konstrukcyjne strefy euro ukazały się z całą ostrością: brakowało narzędzi umożliwiających instytucjom unijnym prowadzenie aktywnej polityki stabilizacyjnej (zarówno z powodu braku wspólnej polityki fiskalnej, jak i z powodu ograniczoności środków pozostających do dyspozycji budżetu unijnego), a zasadność (i możliwość) prowadzenia polityki stabilizacyjnej przez EBC stała się przedmiotem debat ekonomistów i prawników. Ponadto, jeśli chodzi o stabilność rynków finansowych, brakowało również zasad dotyczących wspólnego nadzoru w sektorze bankowym. W początkowej fazie kryzysu – od sierpnia 2007 r. do października 2008 r. – EBC zwiększała płynność na rynku międzybankowym, nie decydując się na obniżki stóp procentowych (a nawet podnosząc je w lipcu 2008 r.). Dopiero w październiku 2008 r. EBC rozpoczął serię obniżek stóp procentowych. Kiedy kryzys znalazł się w kolejnej fazie – w wielu krajach strefy euro nastąpił kryzys zadłużenia – Europejski Bank Centralny włączył się *de facto* w działania stabilizacyjne, podejmowane już w ramach EFSF, rozpoczynając w maju 2010 r. sterylizowaną operację skupu obligacji, emitowanych przez kraje strefy euro w ramach programu dotyczącego rynku papierów wartościowych (*Securities Markets Programme*). Działania te budziły wątpliwości zarówno ze względu na ich charakter (trudno było określić, czy były to operacje *stricte* związane z przywróceniem prawidłowych mechanizmów transmisyjnych polityki pieniężnej, czy też raczej działania mające na celu pomoc konkretnym krajom), jak i ze względu na ich skutki (pomimo sterylizacji tych operacji rozważano ryzyko ich wpływu na inflację). We wrześniu 2012 r. program dotyczący rynku papierów wartościowych został zastąpiony przez program bezpośrednich transakcji monetarnych (*Outright Monetary Transactions – OMT*), zakładający skup przez EBC na rynku wtórnym obligacji państwowych o terminie zapadalności do trzech lat. Zgodnie z art. 123 TFUE zakazane jest bezpośrednio

nabywanie przez Europejski Bank Centralny papierów dłużnych emitowanych przez kraje członkowskie strefy euro. Zdaniem niektórych badaczy, dokonując zakupów obligacji na rynku wtórnym, EBC przejął *de facto* kolejną „podręcznikową” funkcję narodowego banku centralnego i wystąpił w roli pożyczkodawcy ostatniej instancji [Polański, 2014a, s. 113–132].

Wprowadzenie omówionego wcześniej Europejskiego Mechanizmu Stabilności budziło jednak poważne wątpliwości co do jego zgodności z postanowieniami traktatów stanowiących podstawę funkcjonowania Unii Europejskiej. Warto zatem sięgnąć do orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), wydanego 27 listopada 2012 r. w trybie prejudycjalnym w postępowaniu Thomas Pringle przeciwko rządowi Irlandii [TSUE, 2012]. Zgodnie ze stanowiskiem T. Pringle’a traktat ustanawiający ESM zawierał zobowiązania sprzeczne z postanowieniami traktatów UE i FUE w dziedzinie polityki gospodarczej i pieniężnej, i bezpośrednio naruszał wyłączne kompetencje Unii w zakresie polityki pieniężnej w strefie euro (udzielanie pomocy finansowej państwom członkowskim, których walutą jest euro, lub rekapitalizacja ich instytucji finansowych miały prowadzić do zwiększenia podaży pieniądza). Ponadto TSUE miał również zbadać, czy ustanowienie ESM nie służyło obejściu zakazów i ograniczeń, o których mówią zapisy TFUE dotyczące polityki gospodarczej i pieniężnej.

TSUE odrzucił wszystkie powyższe zastrzeżenia. Jak podkreślono w orzeczeniu, państwa członkowskie UE są uprawnione do podejmowania działań w dziedzinie pomocy krajom znajdującym się w trudnej sytuacji finansowej w świetle art. 4 ust. 1 TUE i art. 5 ust. 2 TUE (zgodnie z którymi wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich). Pomoc finansowa udzielana przez kraje Unii (a nie przez jej instytucje) innym państwom nie podlega również przepisowi z art. 123 TFUE (zakaz udzielania przez EBC i banki centralne państw członkowskich pożyczek na pokrycie deficytu lub jakichkolwiek innych kredytów władzom i organom publicznym Unii i państw członkowskich oraz nabywania od nich bezpośrednio ich papierów dłużnych). TSUE wypowiedział się również w kwestii zgodności postanowień traktatu o ESM z klauzulą *no bailout*, zapisaną w art. 125 TFUE. Jak podkreślił TSUE, ESM nie jest gwarantem zobowiązań finansowych państw beneficjentów, które nadal ponoszą odpowiedzialność za swoje zobowiązania wobec wierzycieli. Poza tym pomoc finansowa podlega zwrotowi. Wydaje się zatem, że wypracowanie pozatraktatowych form pomocy finansowej krajom strefy euro można uznać za kolejny przykład pogłębiania procesu integracji europejskiej – służy on bowiem utrzymaniu stabilności strefy euro.

Refleksję tę można odnieść również do innych omówionych w niniejszym rozdziale inicjatyw, podejmowanych w celu pogłębiania koordynacji polityki gospodarczej

w UE. Duża część tych rozwiązań ukierunkowana była przede wszystkim na wypracowanie bardziej skutecznych mechanizmów zapobiegania kolejnym poważnym kryzysom w strefie euro i zarządzania kryzysowego w tego rodzaju sytuacjach, co oznacza, że projekty te skierowane były głównie do krajów należących do tej strefy. Każde kolejne kroki podejmowane w tym zakresie pogłębiają różnice, jakie pod względem stopnia integracji istnieją między krajami unii walutowej a państwami, coraz mniej licznymi, pozostającymi poza strefą. W tym właśnie kierunku idą również prace nad utworzeniem unii bankowej.

Zmiany te istotnie wpłyną na kształt instytucjonalny unii walutowej, a co za tym idzie – na zakres zobowiązań, jakie będą musiały podejmować kolejne kraje przyjmujące wspólną walutę w przyszłości. Będzie to również rzutować na przyszły proces dostosowania Polski do przyjęcia euro. Znaczne zacieśnienie koordynacji polityki gospodarczej w krajach UE, z jakim mieliśmy do czynienia w pierwszej dekadzie członkostwa Polski w Unii, z pewnością zwiększa zakres dostosowań, niezbędnych w sferze integracji walutowej. W największym stopniu dotyczy to oczywiście pogłębienia koordynacji polityki fiskalnej oraz zwiększenia nadzoru makroekonomicznego i pogłębienia reform strukturalnych. Ewolucja zasad koordynacji polityki gospodarczej w UE wykazuje silną tendencję do odchodzenia od miękkich narzędzi koordynacji, takich jak: niewiążące zalecenia, wymiana najlepszych praktyk i informacji, *benchmarking* czy system sankcji oparty wyłącznie na presji politycznej. Coraz szersze zastosowanie sankcji o charakterze finansowym czy obowiązek wprowadzania podstawowych zasad koordynacji polityki fiskalnej do porządków prawnych krajów członkowskich wskazują na silne wzmocnienie gospodarczego filara UGW. Proces ten może mieć istotny wpływ na korzyści, jakie będzie czerpać Polska ze swego członkostwa w UE, a w szczególności z integracji monetarnej. Jak podkreślano w raportach NBP, poświęconych bilansowi kosztów i korzyści związanych z przyjęciem przez Polskę wspólnej waluty euro, długookresowe korzyści z integracji monetarnej nie mają charakteru automatycznego – są to raczej szanse dla gospodarki polskiej, których wykorzystanie będzie zależało m.in. od polityki gospodarczej, prowadzonej przez Polskę zarówno w okresie przygotowań do przyjęcia wspólnej waluty, jak i w okresie po jej przyjęciu [NBP, 2009; NBP, 2004]. Przemawia to oczywiście za aktywnym uczestnictwem Polski w procesie koordynacji polityki gospodarczej w UE, pozwalającym na wywieranie realnego wpływu na jej przyszły kształt¹². Działania podejmowane w tej sferze służą przecież usunięciu wad konstrukcyjnych unii walutowej: jak się okazało, kraje do

¹² Warto tu wspomnieć, że art. 12 ust. 3 TSCG podkreśla znaczenie uczestnictwa szefów państw lub rządów krajów sygnatariuszy Traktatu, które nie przyjęły jeszcze wspólnej waluty, w debatach podczas szczytów państw strefy euro, dotyczących konkurencyjności, zmiany ogólnej struktury strefy i podstawowych zasad, na jakich opiera się jej funkcjonowanie.

niej należące, które nie tworzyły optymalnego obszaru walutowego *ex ante*, nie wypracowały wystarczających rozwiązań umożliwiających chociażby zachowanie odpowiedniego z punktu widzenia stabilności euro kształtu prowadzonej przez siebie polityki fiskalnej czy przeprowadzenie odpowiednich reform strukturalnych. Zwiększona koordynacja w zakresie polityki gospodarczej może jednak przyczynić się do weryfikacji hipotezy o endogeniczności optymalnego obszaru walutowego¹³. Dzięki poprawie funkcjonowania strefy euro korzyści z integracji monetarnej mogą więc okazać się większe, niż przypuszczano, zwłaszcza w dłuższym okresie.

Bibliografia

- Albiński P. (red.) [2014], *Kryzys a polityka stabilizacyjna w Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Csaba L. [2005], *Poetry and reality about the future of the Union: reflections on the dimensions and nature of the re-launch of the Lisbon strategy*, "Intereconomics", March/April.
- De Grauwe P., Mongelii F.P. [2005], *Endogeneities of optimum currency areas. What brings countries sharing a single currency closer together?*, "Working Paper Series", no. 468, European Central Bank, Frankfurt.
- Horvath J. [2003], *Optimum currency area theory: a selective review*, "BOFIT Discussion Papers", no. 15, Institute for Economics in Transition (BOFIT), Bank of Finland.
- KE [2010a], *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu*, komunikat Komisji, Komisja Europejska, Bruksela, 3 marca, COM(2010) 2020 final.
- KE [2010b], *Wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej*, komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Komisja Europejska, Bruksela, 12 maja, COM(2010) 250 final.
- KE [2005], *Wspólne działania na rzecz wzrostu i zatrudnienia: Wspólnotowy program lizboński*, komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, Komisja Europejska, 20 lipca, COM(2005) 330 final.
- KE [2002], *Co-ordination of economic policies in the EU: a presentation of key features of the main procedures*, "Euro Papers", no. 45, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych.
- KPRM [2013], Ustawa z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2013, poz. 885).

¹³ Hipoteza ta definiowana jest w literaturze jako możliwy wpływ funkcjonowania unii walutowej na spełnianie przez kraje członkowskie kryteriów optymalności obszaru walutowego *ex post*, nawet jeżeli kraje te nie spełniły ich *ex ante*, przed przyjęciem wspólnej waluty [zob. De Grauwe, Mongelii, 2005].

- Mongelli F.P. [2002], *New views on the optimum currency area theory: what is EMU telling us?*, "ECB Working Paper", no. 138, European Central Bank, Frankfurt.
- Morris R., Ongena H., Schuknecht L. [2006], *The reform and implementation of the Stability and Growth Pact*, "ECB Occasional Paper Series", no. 47, European Central Bank.
- NBP [2009], *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej*, Narodowy Bank Polski, Warszawa.
- NBP [2004], *Raport na temat korzyści i kosztów przystąpienia Polski do strefy euro*, Narodowy Bank Polski, Warszawa.
- PE, Rada UE [2013a], Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 472/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi należącymi do strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej, Parlament Europejski (Dz. Urz. UE L 140/11, 25.05.2013).
- PE, Rada UE [2013b], Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro, Parlament Europejski (Dz. Urz. UE L 140/11, 25.05.2013).
- PE, Rada UE [2011a], Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro, Parlament Europejski (Dz. Urz. UE L 306, 23.11.2011).
- PE, Rada UE [2011b], Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro, Parlament Europejski (Dz. Urz. UE L 306, 23.11.2011).
- PE, Rada UE [2011c], Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityki gospodarczej, Parlament Europejski (Dz. Urz. UE L 306, 23.11.2011).
- PE, Rada UE [2011d], Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania, Parlament Europejski (Dz. Urz. UE L 306, 23.11.2011).
- Polański Z. [2014a], *Polityka pieniężna i rynki finansowe*, w: *Kryzys a polityka stabilizacyjna w Unii Europejskiej*, P. Albiński (red.), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Polański Z. [2014b], *Unia bankowa*, w: *Kryzys a polityka stabilizacyjna w Unii Europejskiej*, P. Albiński (red.), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- RE [2011a], Decyzja Rady Europejskiej z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro, Rada Europejska (Dz. Urz. UE L 91/1, 6.04.2011).
- RE [2011b], Konkluzje Rady Europejskiej, 24–25 marca, Rada Europejska, Bruksela, 20 kwietnia, EUCO 10/1/11 REV 1.

- Rada UE [2011a], Dyrektywa Rady 2011/85/EU z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz. Urz. UE L 306, 23.11.2011).
- Rada UE [2011b], Rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia stosowania procedury unikania nadmiernego deficytu budżetowego (Dz. Urz. UE L 306, 23.11.2011).
- Rada UE [2010], Propozycja rozporządzenia Rady ustanawiającego europejski mechanizm stabilizacji finansowej, Bruksela, 10 maja, 9606/10.
- Rada UE [2005a], Rozporządzenie Rady (WE) nr 1055/2005 z dnia 25 czerwca 2005 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru nad sytuacją budżetową oraz nadzoru i koordynacji polityki gospodarczej (Dz. Urz. UE L 174, 7.7.2005).
- Rada UE [2005b], Rozporządzenie Rady (WE) nr 1056/2005 z dnia 27 czerwca 2005 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia stosowania procedury unikania nadmiernego deficytu budżetowego (Dz. Urz. UE L 174, 7.07.2005).
- Rada UE [2003], Zalecenie Rady z dnia 25 lipca 2003 r. w sprawie ogólnych wytycznych polityki gospodarczej państw członkowskich i Wspólnoty (na lata 2003–05), w: *Broad economic policy guidelines (for the 2003–05 period)*, "European Economy", no. 4, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych.
- Rada UE [1997a], Rozporządzenie Rady nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru nad sytuacją budżetową oraz nadzoru i koordynacji polityki gospodarczej (Dz. Urz. WE L 209, 2.08.1997).
- Rada UE [1997b], Rozporządzenie Rady nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia stosowania procedury unikania nadmiernego deficytu budżetowego (Dz. Urz. WE L 209, 2.08.1997).
- Rada Zarządzająca EBC [2005], Oświadczenie Rady Zarządzającej Europejskiego Banku Centralnego z dnia 21 marca 2005 r., w: *The reform of the Stability and Growth Pact*, "European Central Bank Monthly Bulletin", August.
- TSUE [2012], Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wydane w dniu 27 listopada 2012 r. w trybie prejudycjalnym w sprawie C-370/12, Thomas Pringle przeciwko rządowi Irlandii.
- UE [2012a], Protokół w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, dołączony do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz. Urz. UE C 326, 26.10.2012) (<http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/selected/livre335.html>).
- UE [2012b], Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (http://european-council.europa.eu/media/628439/st00tscg26_en12.pdf).
- UE [2012c], Traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilizacyjny (http://www.esm.europa.eu/pdf/esm_treaty_en.pdf).
- UE [2000], Wnioski Prezydencji, szczyt Rady Europejskiej w Lizbonie, 23–24 marca (http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm).
- UE [1999], Wnioski Prezydencji, szczyt Rady Europejskiej w Kolonii, zakończenie Prezydencji Niemiec, 3–4 czerwca (http://ue.eu.int/ueDocs/ems_Data/docs/pressData/en/ec/57886.pdf).

- UE [1998], Wnioski Prezydencji, szczyt Rady Europejskiej w Cardiff, zakończenie Prezydencji Wielkiej Brytanii, 15–16 czerwca (http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/54315.pdf).
- UE [1997], Rezolucja Rady Europejskiej z dnia 17 czerwca 1997 r. dotycząca Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu (Dz. Urz. UE C 236, 2.08.1997).
- Znoykowicz-Wierzbicka M. [2012], *Problemy koordynacji polityki gospodarczej w UE w okresie kryzysu gospodarczego*, „Zeszyty Naukowe Kolegium Gospodarki Światowej”, nr 34, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.

Henryk Bąk

Wybrane problemy funkcjonowania strefy euro – wnioski dla Polski

Wstęp

Celem tego opracowania jest spojrzenie na strefę euro przez pryzmat teorii optymalnego obszaru walutowego. W tradycyjnym podejściu do tej teorii kładzie się akcent na czynniki, które wyznaczają kryteria realnej konwergencji gospodarek. Z szeregu analiz wynika, że Unia Europejska (UE15) w całości nie tworzy optymalnego obszaru walutowego. W warunkach pogłębiającej się integracji rynków finansowych, w okresie poprzedzającym kryzys, poszczególne kraje mogły bezproblemowo finansować nierównowagę zewnętrzną (deficyt obrotów bieżących bilansu płatniczego), narastającą sukcesywnie w efekcie słabnącej międzynarodowej konkurencyjności tych gospodarek. Praktyka pokazuje, że wspólna polityka pieniężno-kursowa, dostosowana do wymogów państw stanowiących trzon strefy euro, nie przyczyniała się do utrzymania konkurencyjności doganiających gospodarek (głównie z południa Europy).

Kraje Europy Zachodniej, nauczone negatywnym doświadczeniem związanym z chaosem walutowym, jaki panował w tych krajach w okresie wielkiego kryzysu gospodarczego z lat 30. ubiegłego wieku, bezpośrednio po wojnie podjęły pierwsze kroki w kierunku wprowadzenia ładu walutowego, polegające na opracowaniu wielostronnych umów kompensacyjnych. Utworzenie w połowie 1950 r. Europejskiej Unii Płatniczej można traktować jako pewną formę integracji walutowej, w ramach której utrzymywano względną wzajemną równowagę płatniczą przy stałych kursach walutowych względem amerykańskiego dolara, stanowiącego jednostkę rozliczeniową tego mechanizmu ze względu na brak zewnętrznej wymienialności walut¹. W traktacie rzymskim, powołującym Europejską Wspólnotę Gospodarczą, nie było jednak stosownych zapisów przewidujących utworzenie unii walutowej. Niemniej

¹ Funkcjonowanie Europejskiej Unii Płatniczej przedstawił m.in. S. Rączkowski [1972, s. 263–268]. Szersze omówienie tego systemu zawiera praca B. Tewa [1960, s. 102–115].

w art. 104–108 traktatu przyjęto reguły dotyczące koordynacji wzajemnej polityki kursowej, utrzymywania stabilności walut i równowagi bilansów płatniczych, a także świadczenia wzajemnej pomocy w tym zakresie. Nad przestrzeganiem tych reguł czuwał przede wszystkim Komitet Walutowy EWG [Zabielski, 1997, s. 102–105]. Gdyby integrację walutową sprowadzono tylko do unii kursowej (stosowania sztywnych kursów walutowych), wówczas wspomniane reguły traktatowe byłyby wystarczające [Ciamaga, 1977, s. 149]. Długofalowym celem polityków unijnych było jednak utworzenie docelowo jednolitego obszaru walutowego, którego wszelkie podmioty działające dysponowałyby wspólną walutą jako podstawowym oficjalnym środkiem płatniczym.

Idea utworzenia jednolitego obszaru walutowego, obejmującego różne kraje, nie jest bynajmniej koncepcją nową, zrealizowaną dopiero w ramach Unii Europejskiej. Już w XIX w. doszło do utworzenia jednolitego obszaru walutowego na terenie państw niemieckich, choć pełna unia monetarna utworzona została w 1871 r., po zjednoczeniu krajów niemieckich pod przewodnictwem Prus. W drugiej połowie XIX w. funkcjonowała też w Europie Łacińska Unia Monetarna (formalnie powołana na mocy traktatu z 1865 r.), obejmująca Francję, Belgię, Szwajcarię, Włochy, a także Grecję i Bułgarię, w której kluczową walutą był złoty frank francuski. System walutowy w tej Unii oparty był jednak na bimetalizmie, co oznaczało, że każdy z krajów mógł emitować, obok monet złotych, także zdawkowe monety srebrne. W latach 1873–1875 utworzona została też Skandynawska Unia Monetarna, obejmująca Szwecję, Danię i Norwegię, w ramach której akceptowano złote monety tych krajów, choć wprowadzono także koronę jako wspólną walutę [zob. Bukowski, 2003, s. 71–86; Borowiec, 2001, s. 13–23]. Wspomniane obszary walutowe, funkcjonujące w Europie, a także amerykański obszar walutowy, oparte były na systemie waluty złotej. W okresie tym złoto monetarne stanowiło podstawę międzynarodowego systemu walutowego.

Uzgodniony na międzynarodowej konferencji w Bretton Woods w 1944 r. międzynarodowy system walutowy oparty został na stałych (z możliwością dostosowania) kursach walutowych względem dolara amerykańskiego. USA wprowadziły możliwość wymiany oficjalnych rezerw dolarowych na złoto monetarne dla członków Międzynarodowego Funduszu Walutowego (co w praktyce w latach 50. nie było stosowane). O ile w latach 50. system ten funkcjonował stosunkowo dobrze, o tyle w następnym okresie coraz dobitniej ujawniała się podstawowa wada tego mechanizmu, związana ze sposobem, w jaki poszczególne państwa mogły tworzyć oficjalne rezerwy dewizowe. Zwiększanie międzynarodowej płynności finansowej i gromadzenie rezerw dewizowych dokonywały się poprzez pogłębiający się deficyt bilansu płatniczego USA (dylemat Triffina) [zob. Bilski, 2006, s. 110–142]. Stopniowo słabnącemu systemowi

z Bretton Woods zaczęła towarzyszyć dyskusja teoretyczna, prowadzona przez zwolenników płynnych kursów walutowych, nad celowością usztywnienia tych kursów w ramach jednolitego obszaru walutowego.

1. Uwarunkowania wynikające z teorii optymalnego obszaru walutowego

Koncepcja optymalnego obszaru walutowego, zaproponowana w 1961 r. przez R.A. Mundella [1961, s. 657–665; Bień, 1988, s. 22–27; Bukowski, 2003, s. 24–27; Zawislińska, 2008, s. 20–30], odnosi się do jednolitego obszaru (regionu), w którym funkcjonowałyby wspólny pieniądz papierowy (obszar jednawalutowy) lub w którym obowiązywałyby sztywne kursy wymiany wzajemnych walut (w warunkach pełnej wymienialności walut i braku ograniczeń dewizowych poszczególne waluty mogłyby być wykorzystywane na jednolitym obszarze walutowym jako pełnoprawne środki płatnicze).

R.A. Mundell dokonał analizy skutków asymetrycznych szoków popytowych, przenoszonych pomiędzy dwoma regionami poprzez handel zagraniczny, które prowadzą do wystąpienia nierównowagi wewnętrznej i zewnętrznej, o ile w danej gospodarce płace nie są elastyczne (szczególnie w dół). Skutki tego rodzaju szoków można przezwyciężyć i przywrócić równowagę gospodarczą poprzez przyjęcie wspólnej waluty (lub poprzez zastosowanie sztywnych kursów walutowych), o ile spełnione zostanie kryterium mobilności siły roboczej wewnątrz wspólnego obszaru walutowego. R.A. Mundell stwierdził więc, że podstawowym warunkiem optymalnego obszaru walutowego jest elastyczność rynków pracy wewnątrz wspólnego obszaru, oznaczająca mobilność przestrzenną siły roboczej lub elastyczność płac (elastyczność płac jest jednakże ze względu na postawę związków zawodowych znacznie ograniczona). W przypadku sprawnego działania przynajmniej jednego z tych dwóch mechanizmów można osiągnąć w obu regionach zachwianą wskutek asymetrycznego szoku popytowego równowagę zewnętrzną (równowagę bilansu handlowego) i równowagę wewnętrzną (likwidację bezrobocia), bez konieczności dokonywania dewaluacji lub rewaluacji waluty każdego z tych regionów.

Zasługą R.A. Mundella jest przede wszystkim zainicjowanie szerszej dyskusji na temat optymalności jednolitego obszaru walutowego. Autor ten swoje wywody oparł jednak na niezmiernie uproszczonym modelu, obejmującym dwa regiony produkujące po jednym towarze, między którymi zachodzi mobilność przestrzenna siły roboczej. Model ten zakłada, że tego rodzaju mobilności brakuje innym regionom. W literaturze wskazuje się na słabe punkty i ograniczenia analizy przeprowadzonej przez

R.A. Mundella [Bień, 1988, s. 27–30]. Niemniej ogólnie przyjmuje się, że mobilność czynników produkcji (pracy i kapitału) jest niezbędna do sprawnego funkcjonowania jednolitego obszaru walutowego. Nie jest to jednak warunek wystarczający. Następane wymogi dotyczące optymalnego obszaru walutowego zostały sformułowane między innymi przez R.I. McKinnona [1963, s. 717–725] i P.B. Kenena [1969, s. 41–60].

R.I. McKinnon wprowadził do analizy kwestii skuteczności przywracania równowagi zewnętrznej i wewnętrznej w ramach obszaru walutowego (o jednej walucie lub o różnych walutach przy sztywnych kursach wewnątrz obszaru i płynnych kursach w stosunku do pozostałych krajów) czynnik zróżnicowanego zakresu otwartości gospodarek. R.I. McKinnon określił zakres otwartości gospodarki jako relację wielkości produkcji dóbr podlegających wymianie zagranicznej (*tradables*) do wielkości produkcji dóbr niepodlegających wymianie (*nontradables*). W miarę wzrostu poziomu otwarcia gospodarki polityka kursu płynnego staje się coraz mniej skuteczna w przywracaniu równowagi zewnętrznej i wewnętrznej, natomiast coraz większą skutecznością zaczyna się odznaczać polityka fiskalna i monetarna, nastawiona na regulowanie wydatków wewnętrznych. W takiej sytuacji skuteczne będzie wprowadzenie jednolitej waluty lub też usztywnienie wzajemnych relacji kursowych. R.I. McKinnon wskazał też, że dla optymalności obszaru walutowego nie jest wystarczająca mobilność przestrzenna czynników produkcji, niezbędna jest bowiem także mobilność wewnątrzgałęziowa. R.I. McKinnon podkreślił też, że utworzenie jednolitego obszaru walutowego byłoby bardziej korzystne dla wielu małych gospodarek, będących na niższym poziomie rozwoju, niż dla krajów dużych, które osiągnęły wysoki stopień rozwoju gospodarczego. Istotna w tym przypadku jest mobilność przepływu kapitału.

W rozwój teorii optymalnych obszarów walutowych wkład miał także wspomniany już P.B. Kenen, który przede wszystkim wykazał znaczenie dywersyfikacji produkcji i eksportu dla skuteczności sztywnych kursów w przywracaniu równowagi gospodarczej. Zdywersyfikowana struktura produkcji i eksportu sprzyja przywróceniu zakłóconej równowagi gospodarczej, co jest trudne w przypadku krajów monokulturowych. Takı wniosek wynika z faktu, że przy znacznej dywersyfikacji eksportu *terms of trade* w krajach o wielostronnej strukturze produkcji i eksportu kształtuje się w sposób bardziej stabilny niż w krajach o jednostronnej strukturze gospodarczej (monokulturze). P.B. Kenen podkreślił poza tym znaczenie wspólnej polityki monetarnej i fiskalnej, nastawionej na osiągnięcie celów gospodarczych wspólnego obszaru walutowego. Problem znaczenia centralizacji władzy monetarnej i fiskalnej na szczeblu ponadkrajowym dla skutecznego funkcjonowania optymalnego obszaru walutowego rozwijają szerzej D.A. Snider [1967, s. 13–17] oraz H.G. Grubel [1970, s. 318–324].

Prowadzonej w latach 60. ubiegłego wieku dyskusji nad problemem optymalnych obszarów walutowych towarzyszył pogłębiający się kryzys systemu stałych (ale dostosowywanych) kursów walutowych, stworzonego na konferencji w Bretton Woods. Uczestnicy dyskusji wskazywali, że teoretycznie można utrzymać równowagę zewnętrzną i wewnętrzną gospodarek tworzących wspólny obszar walutowy, stosujących stałe kursy (lub posiadających wspólną walutę), o ile spełnione zostaną wymienione wcześniej warunki. Wykaz tych uwarunkowań ulegał wówczas dalszemu rozszerzeniu. J.C. Ingram rozpatrywał na przykład znaczenie stopnia integracji finansowej dla przywrócenia równowagi bilansu płatniczego przy stałych kursach walutowych, z kolei G. Haberler i M.J. Fleming podnieśli problem utrzymania zbieżności stóp inflacji, traktując go jako czynnik stabilizujący wspólny obszar walutowy [zob. Zawiślińska, 2008, s. 41–52].

W latach 70. ubiegłego wieku zaczęto analizować w szerszym zakresie kwestię optymalnego obszaru walutowego, którą rozważano w kategoriach kosztów i korzyści, jakie wiążą się z utworzeniem wspólnego obszaru walutowego (badano, jak tego rodzaju obszar wpływa na wzrost dobrobytu poszczególnych krajów będących jego częścią). Problem ten podnieśli w szczególności H.G. Grubel, W.M. Corden, R. Heller i Y. Ishiyama [Zawiślińska, 2008, s. 55–72]. Dokonując analizy tego zagadnienia, H.G. Grubel wskazał na kwestię asymetrii korzyści i kosztów wspólnej polityki gospodarczej, prowadzonej z punktu widzenia wspólnego obszaru jako całości, a nie poszczególnych krajów. Podsumowując ten etap badań nad teorią optymalnego obszaru walutowego, G.S. Tavlas [1993] wyróżnił 10 czynników, które można traktować jako potencjalne cechy krajów członkowskich takiego optymalnego obszaru, tj. zbliżony poziom stóp inflacji, wysoką mobilność czynników produkcji, otwartą gospodarkę, zdywersyfikowaną strukturę produkcyjną, elastyczne ceny i płace, zintegrowane rynki towarowe (zbliżone struktury produkcji), integrację fiskalną, potrzebę zmienności realnego kursu walutowego, a także sprzyjające integracji monetarnej czynniki o charakterze politycznym. Spełnienie tych wszystkich kryteriów, dotyczących optymalności obszaru walutowego, jest w praktyce niemożliwe. Biorąc to pod uwagę, Y. Ishiyama [1975, s. 378] stwierdził, że dyskusja nad problemem optymalności wspólnego obszaru walutowego ma w istocie rzeczy charakter czysto akademicki. P. De Grauwe [2003b, s. 20] uznał, że podstawowe czynniki charakteryzujące optymalny obszar walutowy to wystarczająca elastyczność płac (akceptacja spadku płac i wystąpienia deflacji w danym kraju) lub wystarczająca mobilność siły roboczej. Istotną byłaby też możliwość dokonywania transferów fiskalnych pomiędzy członkami unii walutowej. Niespełnienie innych wymogów optymalności P. De Grauwe traktował w zasadzie jako koszty funkcjonowania unii walutowej. W dalszych dyskusjach i analizach dotyczących kwestii optymalnego obszaru walutowego główny

nacisk położony został na skutki (koszty) amortyzowania efektów asymetrycznych szoków podaźowych i popytowych.

W najnowszych badaniach z jednej strony analizowana jest kwestia, czy w ramach wspólnego obszaru walutowego dochodzi do zbieżności struktur gospodarek tworzących go krajów, czy też do ich rozbieżności (dywergencji)², a z drugiej strony badany jest wpływ polityki fiskalnej na łagodzenie skutków szoków asymetrycznych [von Hagen, 2000, s. 272–294], a także sposób wykorzystywania służących do tego instrumentów międzynarodowych rynków finansowych [Sorensen, Yosha, 1998, s. 211–238]. Komisja Europejska już w 1990 r. wyraziła pogląd, że po utworzeniu unii walutowej gospodarki ją tworzące będą wykazywały tendencję do ujednoczenia (konwergencji) swych struktur. P. De Grauwe [2003a, s. 27] uznał, że dynamiczny rozwój sektora usług, podlegających wymianie międzynarodowej w znacznie mniejszym zakresie niż produkty, będzie sprzyjać konwergencji struktur gospodarczych, co powinno przyczynić się do łagodzenia skutków szoków asymetrycznych. Kwestia pogłębiania zakresu konwergencji gospodarek tworzących wspólny obszar walutowy stanowi istotę teorii endogeniczności unii walutowej. J.A. Frankel i A.K. Rose [1996] sformułowali w latach 90. XX w. hipotezę, że kraje, które nie spełniały (*ex ante*) kryteriów optymalnego obszaru walutowego, mogą także utworzyć unię walutową, gdyż przy operowaniu wspólną walutą będzie dokonywała się sukcesywnie zbieżność ich struktur gospodarczych. Kryteria optymalności wspólnego obszaru zostaną więc spełnione *ex post*. Podstawowym czynnikiem, który miałby sprzyjać stopniowej konwergencji struktur integrujących się gospodarek, powinien stać się, według J.A. Frankela i A.K. Rose'a [2000], przyspieszony wzrost wzajemnej wymiany handlowej, wynikający z eliminacji kosztów transakcyjnych i wahań kursowych, do jakiej dojdzie po wprowadzeniu wspólnej waluty.

Wpływ polityki fiskalnej, transferów z budżetu unijnego, a także międzynarodowych przepływów kapitału na przebieg szoków określany jest w najnowszej literaturze jako międzynarodowy podział ryzyka. Problem koordynacji polityki fiskalnej, prowadzonej przez poszczególnych członków unii walutowej, kwestia unii fiskalnej i rozmiarów budżetu unijnego to nie są nowe zagadnienia. Przyjęciu do UE nowych krajów, będących na niższym poziomie rozwoju gospodarczego niż stare kraje członkowskie, towarzyszyło obniżenie poziomu ryzyka dla inwestorów, co z kolei sprzyjało przepływowi kapitału, zarówno bezpośredniego, jak i portfelowego. Wówczas sądzono, że rozwój kredytowych instrumentów pochodnych umożliwi zabezpieczenie przepływu kapitału portfelowego, co z kolei powinno przyczynić się

² Problem dywergencji i konwergencji struktur gospodarczych w ramach unii monetarnej szeroko omawiają T. Bayoumi i B. Eichengreen [1993, s. 193–229].

do zmniejszenia ryzyka związanego ze zjawiskiem szoku spowodowanego nagłym odpływem kapitału portfelowego (spekulacyjnego).

Z przeglądu głównych nurtów teorii dotyczącej optymalnego obszaru walutowego wynika, że kładzie się w niej nacisk na określenie warunków skuteczności amortyzowania skutków szoków gospodarczych, czyli na znaczenie działania czynników o charakterze mikroekonomicznym, takich jak:

- mobilność czynników produkcji, w szczególności siły roboczej,
- elastyczność rynku pracy, elastyczność cen i płac,
- dywersyfikacja struktury produkcji i eksportu,
- zakres otwartości gospodarek tworzących wspólny obszar walutowy,
- zbieżność cykli koniunkturalnych,
- rozwój rynków finansowych,
- skala przepływów unijnych środków finansowych itp.

Wraz z rozwojem różnych nurtów nowej ekonomii klasycznej zaczęto kłaść główny akcent na czynnik zbieżności cykli koniunkturalnych, gdyż przy znacznej zbieżności tych cykli szoki popytowe i podażowe będą miały przede wszystkim symetryczny charakter. Jednocześnie w nowej ekonomii klasycznej podano w wątpliwość długookresową skuteczność polityki pieniężnej, a także skuteczność polityki kursowej w procesie dostosowawczym gospodarki. W ten sposób zanegowano występowanie podstawowych rodzajów kosztów wspólnego obszaru walutowego. „Nowe” podejście do kwestii optymalnego obszaru walutowego oparte zostało na wielu założeniach, takich jak: racjonalne oczekiwania podmiotów działających, równoważność ricardiańska, długookresowa niespójność polityki gospodarczej, znaczenie niskiej inflacji (bliskiej zera) i niskich stóp procentowych dla wzrostu gospodarczego i likwidacji bezrobocia [Mongelli, 2002, s. 14–16]. Z pewnym uproszczeniem można powiedzieć, że takie podejście zaprezentowano w raporcie Komisji Europejskiej *One market, one money. An evaluation of the potential benefits and costs of forming an economic and monetary union* [1990, s. 347]. Autorzy raportu nie podjęli próby oceny planowanej unii monetarnej pod kątem spełnienia przez państwa członkowskie kryteriów optymalnego obszaru walutowego. Ograniczyli się wyłącznie do krótkiej krytyki tradycyjnego podejścia, wskazując, że jest ono nieprzydatne do oceny korzyści wynikających z utworzenia unii walutowej i kosztów z tym związanych [KE, 1990, s. 46]. Główny akcent w raporcie został położony na kwestię utrzymania stabilności makroekonomicznej unii walutowej. Makroekonomiczny charakter mają też nominalne kryteria konwergencji, wprowadzone na mocy traktatu z Maastricht. Kryteria te odnoszą się przede wszystkim do oceny wpływu polityki fiskalnej i monetarnej na stabilność makroekonomiczną poszczególnych państw członkowskich z derogacją, zgłaszających gotowość wprowadzenia wspólnej waluty (euro). Ocena spełnienia kryteriów

nominalnych, dokonywana przez Komisję Europejską i Europejski Bank Centralny, koncentruje się więc na badaniu *ex post* (głównie za okres jednego roku):

- stabilności cenowej,
- stabilności długoterminowych stóp procentowych,
- stabilności finansów publicznych (wyłączenie danego kraju z procedury nadmiernego deficytu), polegającej na nieprzekraczaniu w zasadzie progów 3% PKB dla deficytu i 60% PKB dla długu sektora finansów publicznych oraz
- stabilności kursowej (chodzi w tym przypadku o zbadanie, czy przez co najmniej dwuletni okres utrzymywania waluty w mechanizmie kursowym ERM II kursy rynkowe pozostawały blisko kursu centralnego)³.

Wszystkie te kryteria traktowane są jako równorzędne, ale długofalowe skutki ma wysokość kursu centralnego, stabilizowanego w ramach mechanizmu ERM II, gdyż najczęściej na tym poziomie ustalany jest kurs konwersji pieniądza krajowego na euro⁴.

Wymienione kryteria konwergencji nominalnej stanowią podstawę do oceny gotowości danego państwa do uchylenia derogacji i zastąpienia pieniądza krajowego nową walutą, czyli euro. Spełnienie tych kryteriów w krótkim czasie przed dokonaniem oceny nie daje żadnych gwarancji, że wprowadzenie euro zapewni stabilny wzrost gospodarczy i zabezpieczy gospodarkę przed wystąpieniem szoków asymetrycznych. Zabezpieczenie gospodarki przed wystąpieniem takich szoków jest istotnym wyznacznikiem wskazującym na optymalność obszaru walutowego.

2. Strefa euro a optymalny obszar walutowy

Nie ulega wątpliwości, że Unia Europejska nie spełnia podstawowego kryterium optymalności wspólnego obszaru walutowego, wskazanego przez R.A. Mundella⁵. Mobilność przestrzenna siły roboczej w Unii z wielu względów (językowych, narodowościowych, kulturowych itp.) jest niewielka i w żadnej mierze nie przyczynia się do wyrównywania stóp bezrobocia w poszczególnych państwach członkowskich. Ograniczona jest też mobilność w wymiarze międzygałęziowym i zawodowym, na co zwracali uwagę R.I. McKinnon oraz P.B. Kenen. P. De Grauwe wskazał, że przy braku

³ Poszerzona interpretacja kryteriów konwergencji nominalnej została zaprezentowana w: [Bąk, 2008, s. 15–27].

⁴ Tylko w przypadku drachmy greckiej i słowackiej korony dokonano rewaluacji kursu centralnego w okresie podlegającym ocenie stabilności kursowej, co oznacza, że wyjściowy poziom kursu centralnego był wyższy od kursu konwersji. Problem stabilności kursowej został szerzej omówiony w: [Bąk, 2013b, s. 97–124].

⁵ Znaczenie analizy rynku pracy w teorii optymalnego obszaru walutowego, a także wpływ utworzenia unii monetarnej na rozwój tego rynku w szerokim zakresie omówił R.W. Włodarczyk [2012, s. 45–56].

mobilności siły roboczej ważne jest, aby występowała elastyczność płac, szczególnie od dołu, która umożliwi obniżenie kosztów pracy w celu przywrócenia konkurencyjności gospodarki. Także w tym zakresie elastyczność w Unii jest niewielka. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że występuje asymetria, jeśli chodzi o elastyczność rynków pracy państw tworzących trzon unii monetarnej oraz krajów peryferyjnych strefy euro [Andersen, Seneca, 2008]. Należy też pamiętać, że przed utworzeniem strefy euro oraz po jej utworzeniu podejmowano w różnych krajach, np. w Niemczech, reformy strukturalne rynku pracy [zob. Budnikowski, 2008, s. 215–228; Albiński, 2014, s. 215–226]. Utworzenie strefy euro wymusiło też w pewnym zakresie reformowanie rynków pracy, co znalazło stosowny wyraz w strategii lizbońskiej. Endogeniczny charakter niektórych kryteriów optymalnego obszaru walutowego analizowali P. De Grauwe i F.P. Mongelli [2005]. Autorzy ci stwierdzili, że choć w teorii nie ma mowy o tym, aby unia monetarna kreowała bodźce zachęcające państwa członkowskie do dokonania reform rynku pracy, to jednak w praktyce dostrzeżono w strefie euro działania podejmowane w celu uelastycznienia tego rynku.

Ponieważ w tradycyjnym podejściu do teorii optymalnego obszaru walutowego analizę kryteriów optymalności rozpoczyna się najczęściej od rozpatrywania elastyczności rynków pracy, R. Baldwin i Ch. Wyplosz zaproponowali pewną hierarchię tych kryteriów. Jako podstawowe kryteria bierze się tu pod uwagę:

- otwartość gospodarki – kryterium zaproponowane przez R.I. McKinnona,
- poziom dywersyfikacji produkcji – kryterium zaproponowane przez P.B. Kenena.

W przypadku znacznego zróżnicowania produkcji i eksportu (ale też i zbieżności tych struktur), a także silnego powiązania gospodarek, wynikającego z wzajemnej wymiany towarów i usług, prawdopodobieństwo wystąpienia szoków asymetrycznych będzie relatywnie niskie. W tym przypadku obszar walutowy można uznać za optymalny. Gdy te warunki nie są spełnione, wówczas jest duże prawdopodobieństwo wystąpienia szoków asymetrycznych. Jednocześnie przy braku możliwości dostosowania kursowego konkurencyjność gospodarki można przywrócić poprzez stosowną obniżkę płac i cen, czyli poprzez wewnętrzną dewaluację. Niezbędna jest w tej sytuacji zadowalająca elastyczność płac i cen. Gdy to kryterium nie jest spełnione, wówczas wymagana jest stosowna mobilność siły roboczej, aby – zgodnie z podejściem R. Baldwina i Ch. Wyplosza [2012, s. 410–431] – można było uznać wspólny obszar walutowy za optymalny. Przy braku mobilności czynnika pracy do utrzymania unii walutowej niezbędne jest wsparcie polityczne w formie transferów fiskalnych, zgodności w zakresie preferencji celów oraz społecznej solidarności. Gdyby w Unii sformułowano wspólne cele budżetowe, rozbudzona zostałaby międzynarodowa solidarność społeczna (zgoda społeczeństw na znaczne transfery fiskalne), a gdyby z kolei wspólny budżet unijny był odpowiednio duży, wówczas dokonałaby

się integracja fiskalna (federalizm fiskalny). Wspomniani autorzy stwierdzili, że Europa nie jest obszarem walutowym, który można by uznać za optymalny pod każdym względem. Należy tu podkreślić, że w tradycyjnym podejściu do omawianej teorii optymalność obszaru oznacza, że utrzymana zostanie równowaga zarówno zewnętrzna, jak i wewnętrzna (stabilność cenowa i pełne zatrudnienie). Tymczasem dostosowanie poprzez elastyczność cen i płac oznacza w istocie rzeczy ich obniżenie, czyli wystąpienie deflacji, która w konsekwencji miałaby negatywne skutki dla wzrostu gospodarczego i likwidacji bezrobocia. W takim przypadku równowaga wewnętrzna zostałaby więc zachwiana [Baldwin, Wyplosz, 2012, s. 427–430]. Unia nie jest też zintegrowana fiskalnie. Wspólny budżet unijny jest zbyt mały, a strefa euro nie ma odrębnego budżetu, z którego dokonywano by transferów fiskalnych w celu likwidacji negatywnych skutków szoków asymetrycznych.

Unia Europejska jako całość nie jest więc w literaturze przedmiotu traktowana jako optymalny obszar walutowy. Taką opinię wyraża szczególnie środowisko ekonomistów amerykańskich. P. De Grauwe, podsumowując różnorodne badania własne, a także analizy innych naukowców, prowadzone w latach 1990–1997, stwierdził wprost, że w Unii Europejskiej, obejmującej 15 państw (UE15), elastyczność rynku pracy jest niska, natomiast dywergencja struktur produkcji – wysoka. Tak więc koszty związane z utworzeniem unii walutowej dla państw UE15 były wyższe od korzyści wynikających z tego tytułu. Natomiast w przypadku krajów Beneluksu oraz Niemiec i Francji (UE5) korzyści te byłyby zdecydowanie większe niż koszty. Także dla państw UE11 (strefa euro z 1999 r.) korzyści te byłyby większe niż koszty [De Grauwe, 2003b, s. 93–94]. W literaturze często jest cytowana praca T. Bayoumiego i B. Eichengreena [1993, s. 193–229], którzy dokonali analizy szokowych aspektów europejskiej unii monetarnej. Na podstawie przeprowadzonych badań wspomniani autorzy wskazali, że trzon Unii stanowią takie kraje jak Niemcy, Francja, Belgia, Holandia i Dania, w których mamy do czynienia z względnie symetrycznymi szokami, a pozostałe 6 badanych państw charakteryzowało się znacznie niższymi wskaźnikami korelacji szoków, przy czym szoki podażowe były silniej skorelowane niż szoki popytowe⁶. Z analiz wskaźników 11 kryteriów optymalnego obszaru walutowego (dotyczących lat 1957–2001), przeprowadzonych przez ekspertów EBC, wynika, że generalnie rzecz biorąc, kraje, które utworzyły EWG (UE6), charakteryzowały się wyższym stopniem wzajemnego dopasowania niż państwa należące do unii gospodarczej i walutowej (UGW). Jednakże kluczowy wskaźnik charakteryzujący synchronizację cykli koniunkturalnych w okresie 1993–2001 dla krajów UE6 wynosił niewiele ponad 50%, a dla państw UGW – ok. 37%. Mimo to nie dostrzega się postępu dokonującego się w tym zakresie w długim

⁶ W badaniu autorzy pominęli Luksemburg. Austria, Szwecja i Finlandia nie należały w okresie badanym do Unii Europejskiej [zob. Bayoumi, Eichengreen, 1993, s. 211 i nast.].

okresie – w latach 70. XX w. korelacja tych cykli kształtowała się na znacznie wyższym poziomie niż w latach 90. Jednocześnie udział handlu wewnątrzunijnego dla analizowanych grup krajów zmniejszył się z poziomu ok. 70% w latach 1988–1992 do poziomu 60,5% w latach 1999–2001 [Dorrucchi, Firpo, Fratzchler, Mongelli, 2002, s. 12–15]. Na brak postępu w zakresie pogłębienia synchronizacji cykli koniunkturalnych w UGW wskazują też badania przeprowadzone przez M. Artisa [2005]. Po przeanalizowaniu różnych aspektów problemu związanego z funkcjonowaniem integracji walutowej w Europie I. Zawiślińska [2007, s. 69] także wysunęła jednoznaczny wniosek, że „Unia Gospodarcza i Walutowa jest przykładem integracji walutowej krajów, które nie wypełniają w zadowalającym stopniu zarówno realnych, jak i nominalnych kryteriów OCA. Tak więc zgodnie z zaprezentowanym dotychczas dorobkiem strefa euro albo nie powinna zostać utworzona, albo też koszty z integracji walutowej powinny być znacznie większe niż te, które rzeczywiście wystąpiły”. W świetle tych uwag można stwierdzić, że to nie kryteria ekonomiczne były decydujące dla utworzenia strefy euro. Istotne okazały się w tym przypadku kwestie polityczne. P. Temperton [2001, s. 5] zauważył, że „Francja podkreślała, że unia walutowa powinna zaistnieć, ponieważ jest «ceną» za zjednoczenie Niemiec”. Na wprowadzeniu wspólnej waluty zależało głównie politykom francuskim, którzy z jednej strony dążyli do przełamania hegemonii marki niemieckiej w Unii, a z drugiej strony uważali, że wspólna europejska waluta na rynkach międzynarodowych będzie przeciwwagą dla amerykańskiego dolara. Było to stanowisko charakterystyczne dla monetarystów. Zupełnie inaczej podchodzili do tego zagadnienia ekonomiści (w znacznej części niemieccy), którzy uważali, że kluczowym problemem przed wprowadzeniem unii walutowej jest postęp w zakresie realnej konwergencji gospodarek. Do poglądów wyrażanych już na początku lat 70. XX w. zaczęto odwoływać się ponownie na początku lat 90. Idea wspólnej waluty była przez niemieckich ekonomistów stosunkowo mocno krytykowana, ale siła polityczna rządzących była w tym zakresie decydująca⁷. Wielu ekonomistów niemieckich miało świadomość, że euro będzie silną walutą (podobnie jak marka niemiecka) i że wprowadzenie jej w niektórych krajach Europy Południowej, przywykłych do tego, że ich waluty są słabsze, spowoduje stopniowe obniżanie konkurencyjności tych gospodarek. To oznacza, że wentyl bezpieczeństwa w postaci możliwości dewaluacji własnego pieniądza zostanie przy wspólnej walucie zlikwidowany. W drugiej połowie lat 90., gdy zapanowała stosunkowo dobra koniunktura w Europie Zachodniej, poszczególne kraje poczyniły znaczny postęp w zakresie stabilizacji makroekonomicznej swoich gospodarek. Wraz z wprowadzeniem euro oczekiwano znacznego przyspieszenia wzrostu gospodarczego oraz przezwyciężenia syndromu eurosclerozy [zob. Temperton, 2001, s. 6–9].

⁷ Proces obrony marki oraz działania władz, zmierzające do wprowadzenia wspólnej waluty, szeroko przedstawił B. Bandulet [2011, s. 35–62].

3. Doświadczenia państw członkowskich z pierwszych lat funkcjonowania euro

Decyzję o wprowadzeniu euro i zakwalifikowaniu 11 państw do tej strefy podjęto 2 maja 1998 r. Dziesięć lat później Komisja Europejska i Europejski Bank Centralny dokonały oceny funkcjonowania strefy euro w tym okresie. Pierwszy okres został przez Komisję Europejską uznany za ewidentny sukces. Wspólna polityka pieniężna, a także narodowa, ale skoordynowana polityka fiskalna zapewniły makroekonomiczną stabilność w państwach członkowskich i zapobiegły wystąpieniu szoków, które mogłyby zostać spowodowane okresowymi zmianami kursów walutowych. Za sukces uznano zwłaszcza:

- zakotwiczenie długookresowych oczekiwań inflacyjnych na niskim poziomie,
- wspieranie przez politykę fiskalną makroekonomicznej stabilności poszczególnych państw członkowskich,
- pogłębienie integracji ekonomicznej krajów należących do Unii i rynku produktów,
- integrację rynku finansowego,
- wzmocnienie elastyczności strefy euro względem szoków zewnętrznych,
- korzyści dla krajów doganiających państwa będące na wyższym poziomie rozwoju,
- ugruntowanie pozycji euro jako drugiej po dolarze USA waluty międzynarodowej,
- a także stabilizujący wpływ nowej waluty na gospodarkę europejską oraz światową.

Komisja Europejska dostrzegła też pewne wyzwania dla strefy euro. W szczególności zauważalne było niewykorzystywanie potencjału wzrostu gospodarczego w porównaniu do gospodarki USA. Od początku lat 70. XX w. Unia Europejska (UE15) rozwijała się wolniej od USA. Wprowadzenie wspólnej waluty miało poprzez wyeliminowanie ryzyka kursowego i zmniejszenie kosztów transakcyjnych zdynamizować handel zagraniczny i przyczynić się do przyśpieszenia wzrostu gospodarczego. Poza tym KE [2008, s. 3–7] uważała, że w poszczególnych państwach unijnych utrzymuje się nadmierne zróżnicowanie wskaźników inflacji i kosztów pracy.

Do 2008 r. w strefie euro nie nastąpił poważniejszy wstrząs. Dlatego też ocena pierwszych lat funkcjonowania tej strefy była niezmiernie pozytywna. Nowe państwa członkowskie podjęły też wysiłki, ażeby możliwie jak najszybciej spełnić kryteria konwergencji legislacyjnej oraz nominalnej i aby wprowadzić euro. Gdy kryzys finansowy dotknął także państwa europejskie, wydawało się, że euro pozostanie gwarancją stabilności. Euro było w 2009 r. niezmiernie mocne wobec waluty amerykańskiej, co w efekcie doprowadziło do jeszcze większych problemów z utrzymaniem równowagi gospodarczej przez kraje, które przeżywały trudności związane ze stopniowym spadkiem konkurencyjności swoich gospodarek.

Tabela 1. Wskaźniki realnych zmian PKB, konsumpcji prywatnej i nakładów brutto na środki trwale państw unijnych (UE15) oraz USA (w %)

	PKB				Konsumpcja prywatna				Nakłady na środki trwale			
	1991–1995	1996–2000	2001–2005	2006–2010	1991–1995	1996–2000	2001–2005	2006–2010	1991–1995	1996–2000	2001–2005	2006–2010
Grecja	1,2	3,4	4,0	0,1	1,9	2,6	4,3	0,8	-0,4	9,0	3,8	-2,4
Portugalia	1,9	4,2	0,8	0,5	3,0	4,2	1,3	1,1	1,5	8,2	-2,1	-2,2
Irlandia	4,7	10,3	4,9	0,1	3,1	8,3	4,4	1,6	2,6	13,0	6,6	-11,3
Finlandia	-0,6	4,8	2,6	0,8	-0,9	3,3	3,3	2,0	-7,4	8,1	2,1	-0,2
Holandia	2,3	4,0	1,3	1,4	1,8	4,4	0,9	0,2	1,8	6,6	-0,8	-0,7
Niemcy	2,0	1,9	0,6	1,3	2,3	1,5	0,3	0,9	1,9	2,3	-2,0	1,4
Belgia	1,6	2,9	1,6	1,2	1,7	2,2	1,1	1,7	-0,4	3,7	2,1	0,1
Austria	2,2	3,2	1,7	1,3	1,9	2,0	1,6	1,3	2,5	2,9	0,1	-0,9
Hiszpania	1,5	4,1	3,3	0,8	1,2	4,1	3,5	0,6	-0,5	7,2	5,3	-3,7
Włochy	1,3	1,9	1,0	-0,3	0,9	2,6	0,7	0,3	-0,9	3,5	1,6	-1,2
Francja	1,2	2,7	1,6	0,6	0,9	2,5	2,0	1,3	-1,0	4,7	2,0	0,1
Luksemburg	4,0	6,1	3,6	1,6	2,5	4,2	1,8	1,4	3,2	7,4	5,1	0,9
Dania	2,3	2,9	1,3	-0,1	2,3	1,5	2,2	0,8	2,5	6,3	1,4	-1,9
Szwecja	0,7	3,5	2,7	1,6	-0,2	3,4	2,2	2,0	-4,4	5,7	2,9	1,8
Wlk. Brytania	2,4	3,7	3,0	0,3	2,0	4,9	3,4	0,2	1,0	6,5	2,6	-2,0
EA12	1,6	2,7	1,5	0,8	1,5	2,5	1,4	0,8	0,1	4,2	1,0	-1,0
USA	2,6	4,3	2,5	0,8	2,9	4,6	3,1	1,0	3,2	7,7	2,6	-3,3

Objaśnienia: wartości średnioroczne dla pięcioletnich okresów; zmiany w stosunku do poprzedniego roku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [KE, 2014].

Z syntetycznych danych zaprezentowanych w tabeli 1 wynika, że kraje strefy euro (EA12) nie osiągnęły wyższych wskaźników wzrostu po wprowadzeniu wspólnej waluty. Nie były one wyższe ani od wskaźników z lat 90. XX w., ani od wskaźników odnotowanych przez państwa (Danię, Szwecję i Wielką Brytanię), które podjęły decyzję o niewchodzeniu do tej strefy. Oczekiwanie, że zmniejszy się dystans w stosunku do gospodarki USA, także się nie spełniło. Znamienne jest też, że kraje doganiające najwyżej rozwinięte państwa członkowskie, które po kryzysie walutowym z początku lat 90. rozwijały się najszybciej (Irlandia, Grecja, Portugalia i Hiszpania), w okresie kryzysu 2008+ najmocniej odczuły skutki spowolnienia gospodarczego. Wcześniejsze sukcesy gospodarcze zostały w efekcie załamania gospodarek w znacznej mierze zniweczone.

Tabela 2. Wskaźniki realnych zmian eksportu i importu towarów i usług oraz saldo obrotów bieżących państw unijnych (UE15) i USA w relacji do PKB (w %)

	Eksport towarów i usług				Import towarów i usług				Obroty bieżące/PKB			
	1991–1995	1996–2000	2001–2005	2006–2010	1991–1995	1996–2000	2001–2005	2006–2010	1991–1995	1996–2000	2001–2005	2006–2010
Grecja	4,3	12,0	2,5	-0,8	3,5	12,1	1,4	-0,8	-0,5	-4,9	-11,5	-13,3
Portugalia	6,1	7,0	2,5	3,3	7,5	9,0	1,9	2,4	-6,1	-7,5	-8,9	-10,9
Irlandia	12,8	17,9	5,2	2,9	9,9	18,0	5,0	0,9	1,8	1,2	-0,6	-3,2
Finlandia	7,8	11,4	3,6	1,7	1,5	9,7	5,3	1,9	-1,3	5,6	6,4	3,1
Holandia	6,3	8,8	3,6	3,7	5,7	9,5	3,1	3,8	4,2	4,8	6,7	6,1
Niemcy	3,6	8,9	6,3	4,7	4,4	8,3	3,9	4,8	-1,2	-1,0	2,7	6,5
Belgia	3,9	6,9	2,8	1,9	3,7	6,7	2,5	2,2	3,9	4,5	4,7	2,3
Austria	2,9	8,8	5,8	1,9	3,5	6,5	6,1	1,2	-2,4	-1,8	1,6	3,7
Hiszpania	9,9	10,2	3,3	2,5	6,7	12,3	6,3	0,4	-2,1	-1,6	-5,1	-7,5
Włochy	7,2	3,9	1,6	0,6	2,8	6,3	2,5	1,4	0,0	1,7	-0,4	-2,2
Francja	5,6	8,3	2,1	0,6	3,4	8,6	3,2	1,9	0,0	2,0	0,5	-1,5
Luksemburg	5,8	10,3	5,7	3,7	4,4	11,0	5,9	4,3	13,0	10,5	10,2	8,2
Dania	3,9	7,4	3,4	1,5	4,4	7,5	6,2	2,1	1,7	0,9	3,3	3,3
Szwecja	6,4	9,2	4,7	2,4	2,6	8,7	2,8	3,4	0,3	4,5	6,1	7,8
Wlk. Brytania	5,5	6,1	4,2	1,6	3,4	9,2	5,3	0,5	-1,1	-1,3	-2,0	-2,0
EA12	5,6	8,3	3,9	2,7	4,3	8,7	3,7	2,7	-0,4	0,5	0,6	0,2
USA	7,2	7,0	1,8	4,9	7,0	11,6	4,3	0,6	-0,9	-2,4	-4,6	-4,2

Objaśnienia: wartości średnioroczne dla pięcioletnich okresów; eksport i import – zmiany w stosunku do poprzedniego roku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [KE, 2014].

Po 2000 r. załamała się dynamika wzrostu eksportu towarów i usług we wszystkich analizowanych krajach, szczególnie w Grecji, Irlandii, Hiszpanii, Portugalii, a także w Finlandii, Holandii, Francji i Belgii. O ile jednak Finlandia, Holandia i Belgia uzyskiwały stale nadwyżki w obrotach bieżących bilansu płatniczego, a w przypadku Francji bilans ten był prawie zrównoważony, o tyle państwa doganiające cechowała narastająca nierównowaga w tym zakresie. W okresie przedkryzysowym nie występował problem finansowania tych deficytów. Przynależność do strefy euro, przy daleko zaawansowanej integracji europejskich rynków finansowych, była gwarancją (dla kapitału portfelowego) bezpieczeństwa lokat w tych krajach. Wystarczającą zachętą w tym zakresie były nawet nieznacznie wyższe niż w Niemczech czy w Holandii długoterminowe stopy procentowe w tych krajach. Gdy w 2008 r. zaczął się kryzys gospodarczy, rozpiętość tych stóp w krajach Europy Południowej w porównaniu z ich wielkościami w państwach Europy Północnej, należących do strefy euro, zaczęła narastać, zwiększając stopniowo koszty obsługi długu publicznego⁸. Krótkoterminowe finansowanie tych deficytów umożliwił system rozliczeń wzajemnych

⁸ Zakres narastania tych rozpiętości od końca 2009 r. dla państw Europy Południowej względem oprocentowania obligacji niemieckich omówił Z. Polański [2014, s. 121–122].

sald TARGET 2 (*Trans-European Automated Real-Time Gross Settlement Express Transfer*). Do 2009 r. salda te nie były nadmierne, ale od tego okresu zaczęły narastać, osiągając w połowie 2012 r. wartość ponad jednego bln EUR (ok. 10% PKB krajów należących do strefy euro) [Polański, 2014, s. 132–135]. Największym wierzycielem w tym zakresie jest Bundesbank. W końcu 2006 r. wierzytelności netto Bundesbanku wynosiły 18,3 mld EUR, w 2008 r. – 128,7 mld EUR, a w 2012 r. już 668,6 mld EUR. Warto dodać, że na koniec czerwca 2014 r. wyniosły one 474,2 mld EUR [Deutsche Bundesbank, 2014]. Oczywiście salda te w ramach strefy wzajemnie się kompensowały.

Tabela 3. Stopa bezrobocia, wskaźniki deflatora cen konsumpcji prywatnej i realnych jednostkowych kosztów pracy w państwach UE15 (w %)

	Stopa bezrobocia				Deflator cen konsumpcyjnych				Realne jednostkowe koszty pracy			
	1991–1995	1996–2000	2001–2005	2006–2010	1991–1995	1996–2000	2001–2005	2006–2010	1991–1995	1996–2000	2001–2005	2006–2010
Grecja	8,3	10,7	10,2	9,7	13,8	5,6	3,0	3,1	-2,2	-0,1	0,1	-0,3
Portugalia	5,6	5,8	6,7	9,7	7,0	2,8	2,9	1,5	1,2	0,3	0,0	-0,3
Irlandia	14,5	7,8	4,4	8,3	2,7	3,5	3,4	-0,5	-1,2	-2,9	0,2	1,8
Finlandia	13,3	11,7	8,9	7,5	2,8	2,1	1,0	2,1	-2,0	-1,3	0,6	1,2
Holandia	5,7	4,6	4,0	3,9	2,7	2,4	2,6	1,2	-0,2	-0,5	-0,4	0,7
Niemcy	7,4	8,9	9,6	8,3	3,0	0,8	1,5	1,2	-0,1	-0,2	-0,9	-0,2
Belgia	8,3	8,7	7,8	7,8	2,2	1,4	1,9	2,1	0,3	-0,4	-0,4	0,4
Austria	3,7	4,1	4,4	4,4	2,8	1,4	1,7	1,8	0,0	-0,6	-1,0	0,3
Hiszpania	18,4	15,5	10,7	13,2	5,6	2,8	3,3	2,2	-0,2	-0,6	-1,2	0,6
Włochy	9,8	10,9	8,3	7,2	5,7	2,7	2,6	1,9	-1,7	-1,1	0,3	0,7
Francja	10,0	10,4	8,6	8,6	1,9	1,0	1,8	1,5	-0,4	-0,3	0,1	0,4
Luksemburg	2,5	2,6	3,6	4,7	3,2	2,2	2,0	2,1	-0,1	-0,6	-0,2	0,6
Dania	8,1	5,2	5,0	4,9	1,9	1,9	1,6	2,0	-1,0	0,0	0,2	0,9
Szwecja	7,2	8,0	6,7	7,3	4,7	1,0	1,4	1,8	-1,8	0,8	-0,4	-0,4
Wlk. Brytania	9,3	6,4	4,9	6,3	3,7	1,6	1,5	2,9	-1,7	0,5	-0,2	-0,5
EA12	9,6	10,0	8,6	8,6	3,8	1,7	2,1	1,6	-0,6	-0,6	-0,5	0,3
USA	6,5	4,6	5,4	6,8	2,5	1,7	2,1	2,0	-0,4	0,5	-1,0	-0,4

Objaśnienia: wartości średnioroczne dla pięcioletnich okresów; deflator cen konsumpcyjnych i realne wynagrodzenia w przeliczeniu na zatrudnionego – zmiany w stosunku do poprzedniego roku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [KE, 2014].

Po wprowadzeniu euro wspólna polityka pieniężna, nastawiona na utrzymanie w długim okresie inflacji na poziomie ok. 2%, w zasadzie się sprawdziła. W większości państw inflacja utrzymywała się na poziomie zbliżonym do założonego celu. W krajach peryferyjnych (doganiających) inflacja mierzona deflatorem cen konsumpcyjnych do czasu wystąpienia kryzysu utrzymywała się generalnie na nieco wyższym poziomie (o ok. jeden pkt proc.) od średniej dla strefy euro, co stopniowo

wzmacniało realnie kurs tej waluty w państwach należących do tej strefy, powodując w efekcie obniżanie się konkurencyjności eksportu. Po wybuchu kryzysu poziom inflacji uległ obniżeniu także i w tych krajach, a w 2009 r. zanotowano w nich także spadek cen (w Irlandii nawet o 7% w 2009 r. i o 2,1% w roku następnym). Tylko w Grecji zanotowano wyższy poziom inflacji (4% w 2010 r. i 3,4% w 2011 r.), a deflację, wynoszącą 1,5%, odnotowano tam dopiero w 2013 r. Wzrost gospodarczy, zanotowany w okresie przedkryzysowym w państwach doganiających, przekładał się na stopniowy spadek stopy bezrobocia, jednakże kryzys spowodował ponowny wzrost tego wskaźnika. Tak więc w Irlandii stopa bezrobocia wzrosła z poziomu 4,4% w 2005 r. do 14,7% w latach 2011–2012. W Portugalii stopa ta wzrastała sukcesywnie z poziomu 4,5% w 2000 r. do 16,5% w 2013 r. Podobny wzrost bezrobocia zanotowały Hiszpania i Grecja – w Hiszpanii stopa bezrobocia wzrosła z poziomu 8,3% w 2007 r. do 26,4% w 2013 r., natomiast w Grecji też z poziomu 8,3% w 2007 r. wzrosła do 27,3% na koniec 2013 r.

Tabela 4. Sytuacja sektora finansów publicznych (GG) państw unijnych (UE15) i USA: wydatki sektora GG, dochody bieżące sektora oraz saldo strukturalne sektora GG (w relacji do nominalnego PKB, w %)

	Wydatki sektora/PKB				Dochody sektora/PKB				Saldo strukturalne/PKB			
	1991–1995	1996–2000	2001–2005	2006–2010	1991–1995	1996–2000	2001–2005	2006–2010	1991–1995	1996–2000	2001–2005	2006–2010
Grecja	44,9	45,3	45,4	49,6	34,8	40,6	39,7	39,9	-10,6	-5,1	-5,6	-9,8
Portugalia	42,4	41,7	44,5	47,1	36,2	37,9	40,1	40,8	-6,6	-4,5	-4,8	-6,0
Irlandia	43,3	35,2	33,6	45,6	40,8	37,3	34,3	35,8	-2,0	1,4	0,4	-9,8
Finlandia	61,9	53,9	49,5	51,4	56,4	55,1	52,9	53,2	-3,0	1,0	3,6	1,5
Holandia	55,3	46,8	45,9	48,0	50,8	46,4	44,4	46,1	-4,5	-0,7	-0,8	-1,9
Niemcy	48,9	47,7	47,6	45,8	44,9	45,9	44,0	44,1	-4,7	-1,8	-3,2	-1,5
Belgia	53,3	50,6	50,1	50,6	46,8	49,0	49,6	48,5	-6,4	-1,8	-0,7	-2,4
Austria	54,9	53,5	51,3	50,4	50,9	51,1	49,6	48,0	-3,9	-2,5	-1,4	-2,4
Hiszpania	44,4	41,0	38,6	42,3	38,9	38,1	38,7	38,1	-5,5	-2,9	-1,0	-3,9
Włochy	54,0	48,9	47,6	49,5	44,4	45,8	44,1	45,9	-9,7	-3,4	-4,3	-3,8
Francja	53,2	53,1	52,9	54,4	48,2	50,5	49,8	49,8	-4,6	-2,6	-4,2	-5,0
Luksemburg	39,4	39,9	41,1	40,3	40,7	43,4	42,6	41,6	1,2	3,4	1,0	1,1
Dania	58,6	56,2	54,1	53,9	55,4	56,4	55,9	55,5	-1,9	-0,6	1,3	1,5
Szwecja	62,4	59,1	54,6	52,4	55,2	59,2	55,0	53,9	-5,8	0,3	0,6	1,7
Wlk. Brytania	43,5	39,0	41,7	46,9	37,6	38,6	39,3	40,5	-5,4	-0,8	-2,5	-6,0
EA12	49,4	49,9	47,5	48,5	44,5	44,9	44,9	45,2	-5,0	-4,6	-2,9	-3,4
USA	37,8	34,8	36,0	39,5	32,5	33,9	31,7	31,9	-4,5	-0,1	-3,4	-6,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [KE, 2014].

Podstawowym wyzwaniem dla strefy euro jest konieczność uporania się z trudną sytuacją fiskalną, jaka ma miejsce w wielu państwach członkowskich, a w szczególności z wysokim zadłużeniem publicznym. Państwa UE15 charakteryzują się stosunkowo wysokimi wydatkami publicznymi, liczonymi w relacji do PKB – przewyższając one wydatki gospodarki amerykańskiej i japońskiej. Z drugiej strony Dania i Szwecja – pomimo wysokich wydatków – kontrolują swoją sytuacją fiskalną, gdyż mają relatywnie wysokie dochody budżetowe.

Tabela 5. Zadłużenie brutto sektora GG państw unijnych (UE15) i USA (w relacji do nominalnego PKB, w %)

	1993	1995	1997	2000	2003	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Grecja	99,2	97,9	97,5	104,4	98,3	110,0	107,3	112,9	129,7	148,3	170,3	157,2	175,1
Portugalia	54,6	59,2	55,5	50,7	59,4	67,7	68,4	71,7	83,7	94,0	108,2	124,1	129,0
Irlandia	92,9	80,1	63,6	37,0	31,0	27,2	24,9	44,2	64,4	91,2	104,1	117,4	123,7
Finlandia	55,3	56,6	53,9	43,8	44,5	41,7	35,2	33,9	43,5	48,8	49,3	53,6	57,0
Holandia	78,5	76,1	68,2	53,8	52,0	51,8	45,3	58,5	60,8	63,4	65,7	71,3	73,5
Niemcy	45,8	55,6	59,8	60,2	64,4	68,6	65,2	66,8	74,5	82,5	80,0	81,0	78,4
Belgia	134,1	130,2	122,5	107,8	98,4	92,0	84,0	89,2	95,7	96,6	99,2	101,1	101,5
Austria	60,9	68,2	64,1	66,2	65,3	64,2	60,2	63,8	69,2	72,5	73,1	74,4	74,5
Hiszpania	57,2	63,3	66,2	59,4	48,8	43,2	36,3	40,2	54,0	61,7	70,5	86,0	93,9
Włochy	115,1	120,9	117,5	108,6	104,1	105,7	103,3	106,1	116,4	119,3	120,7	127,0	132,6
Francja	46,0	55,4	59,4	57,5	63,3	66,8	64,2	68,2	79,2	82,7	86,2	90,6	93,5
Luksemburg	6,0	7,4	7,4	6,2	6,2	6,1	6,7	14,4	15,5	19,5	18,7	21,7	23,1
Dania	80,1	72,6	65,4	52,4	47,2	37,8	27,1	33,4	40,7	42,8	46,4	45,4	44,5
Szwecja	70,0	72,8	71,2	53,9	51,7	50,4	40,2	38,8	42,6	39,4	38,6	38,3	40,6
Wlk. Brytania	43,6	49,6	48,7	40,5	38,7	41,7	43,7	51,9	67,1	78,4	84,3	89,1	90,6
EA12	65,0	72,4	73,6	69,6	69,6	71,0	66,9	70,9	80,7	86,5	88,9	93,5	95,7
USA	70,2	68,8	65,6	53,0	58,5	64,9	64,4	73,3	86,3	95,2	99,5	102,9	104,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [KE, 2014].

Od lat 70. XX w. zwolennicy nowych kierunków w makroekonomii akcentowali potrzebę ograniczenia funkcji państwa (i wydatków sektora publicznego) oraz podejmowania działań na rzecz wolnego rynku, czyli w praktyce na rzecz koncernów międzynarodowych. Po wybuchu kryzysu finansowego okazało się, że w celu przeciwdziałania gwałtownemu rozprzestrzenianiu się kryzysu należy ratować koncerny, szczególnie konglomeraty bankowo-finansowe. To oznaczało, że potrzebne jest im wsparcie ze środków publicznych. Konieczność ratowania sektora bankowego (pęknięcie bańki wywołanej boomem kredytowym) stała się główną przyczyną załamania się finansów publicznych w Irlandii. Do 2007 r. kraj ten przez kilka lat wykazywał

nadwyżki (budżetowe) sektora finansów publicznych, a zadłużenie w tym państwie spadło do 24,9% PKB. W 2008 r. wystąpił już deficyt (7,4% PKB), który szybko narastał, osiągając w 2010 r. 30,6% PKB. Dług publiczny gwałtownie narastał i w 2013 r. wynosił już 123,7% PKB. Nadmierny boom na rynku kredytów mieszkaniowych wystąpił także w innych krajach doganiających, szczególnie w Hiszpanii, w której ze względu na kryzys deficyt finansów publicznych w 2009 r. wyniósł 11,1% PKB (pomimo konsolidacji wydatków sektora publicznego, jakiej dokonano tam przed 2007 r.). Jego redukcja jest niezmiernie powolna. Także w Portugalii i Grecji akcja kredytowa była nadmierna w stosunku do potencjału gospodarki. Główną przyczyną załamania się finansów publicznych w tych krajach była jednak niska konkurencyjność ich gospodarek⁹. Euro okazało się zbyt silne dla konkurencyjności międzynarodowej tych państw. Zadłużenie publiczne osiągnęło zbyt wysoki poziom nie tylko w krajach peryferyjnych. W państwach tworzących pierwotnie strefę euro (EA12) wyniosło aż 95,7% PKB i oczekuje się, że w dłuższej perspektywie może się jeszcze zwiększyć. Aby kraje unijne mogły dokonać redukcji długu publicznego (przy założeniu pierwotnej równowagi budżetu), stopa wzrostu PKB musiałaby być wyższa niż poziom realnej stopy procentowej. Zakres redukcji długu przy danym poziomie jego oprocentowania zależy więc od możliwości wygospodarowania nadwyżki pierwotnej (nadwyżki dochodów mają być większe niż wydatki bieżące), a także od skali wzrostu gospodarczego oraz od wysokości inflacji (zmniejszającej realną stopę procentową). Połączenie tych czynników w praktyce może się z różnych względów (głównie politycznych) okazać trudne. Dotyczy to w szczególności potrzeby wygospodarowania przez sektor publiczny stosownej nadwyżki pierwotnej. Aby osiągnąć ten cel, należy zaostrzyć politykę fiskalną, co z kolei może przyczynić się do zahamowania wzrostu gospodarczego.

Podsumowanie. Wnioski dla Polski

Kryzys sektora finansów publicznych, a także stosunkowo słaby wzrost gospodarczy państw należących do strefy euro i relatywnie niska konkurencyjność gospodarek peryferyjnych to podstawowe przyczyny kryzysu, jaki nastąpił w strefie euro. Za przyczynę tych problemów należy jednak uznać niedostosowanie struktur gospodarczych

⁹ Szerokiego omówienia problemu narastania kryzysu sektora finansów publicznych w Grecji dokonał H. Bąk [2013a, s. 175–208]. Przyczyny kryzysu w Hiszpanii i w Portugalii zwięźle omówił J. Borowski [2011, s. 205–211].

krajów peryferyjnych do struktury gospodarek krajów stanowiących trzon tej strefy. Chodzi tu o dywergencję produkcji i eksportu, na co zwrócił uwagę P.B. Kenen.

P.B. Kenen podkreślił, że niezbędna jest również stosowna *policy mix*, czyli odpowiednia koordynacja polityki pieniężnej i polityki fiskalnej. Trafne jest w tym zakresie porównanie strefy euro do okrętu bez steru, znajdującego się na pełnym morzu [Samuelson, 2004]. Gdy morze jest spokojne, to statek jest samosterowny. Jednak gdy zacznie się sztorm, wtedy do sterowania statkiem potrzebny jest sprawny ster. Gospodarka, która nie doznała jakiegoś szoku, funkcjonuje siłą rozpędu. Gdy zacznie się kryzys, wtedy wymagane jest odpowiednie dostosowanie polityki pieniężnej, polityki kursowej oraz polityki fiskalnej. Opierając się na modelu Mundella-Fleminga, teoretycznie można wskazać pewien poziom stopy procentowej, przy której zachodzi równowaga zewnętrzna oraz wewnętrzna. Jest to naturalna stopa, którą w praktyce trudno oszacować. Według A.S. Blindera [2001, s. 55] trzeba ją jednak brać pod uwagę, ustalając reguły prowadzenia polityki monetarnej. Bez wątplenia stopy procentowe EBC były dostosowane do realiów kluczowych państw strefy, a nie do realiów gospodarek peryferyjnych.

Państwa należące do strefy euro nie przeszły etapu unii kursowej, czyli nie funkcjonowały przez dłuższy okres w warunkach trwale usztywnionych kursów walutowych. Wymogów tych nie spełniał mechanizm kursowy ERM, gdyż ustalony był znaczny przedział wahań kursowych, możliwe były dostosowania kursowe, a także wystarczyło utrzymywanie waluty w tym mechanizmie zaledwie przez dwa lata. Z doświadczeń Europejskiego Systemu Walutowego, traktowanego jako niepełna unia walutowa [De Grauwe, 2003b, s. 107], wynika, że co kilka lat (co 5–6 lat) dla przywrócenia równowagi zewnętrznej niezbędne były korekty kursowe. Przy braku dostosowania kursowego (a tak jest w pełnej unii walutowej) dany kraj traci stopniowo międzynarodową zdolność konkurencyjną.

Z doświadczeń krajów należących do strefy euro, związanych z funkcjonowaniem tej strefy, można wyciągnąć pewne wnioski dla Polski, która jest państwem członkowskim UGW z derogacją.

Przed wejściem do strefy euro niezbędne jest stosowne zreformowanie sektora finansów publicznych, w szczególności zredukowanie wydatków sztywnych i zwiększenie wydatków na edukację, badania i rozwój. Potrzebne są więc działania zmierzające do podniesienia innowacyjności gospodarki.

Wzorując się na rozwiązaniach austriackich lub niemieckich, należy wypracować reguły trójstronnego negocjowania stawek płac i kontroli poziomu inflacji.

Trzeba także sprawdzić, czy gospodarka jest w stanie w długim okresie utrzymać międzynarodową konkurencyjność (chodzi o utrzymanie równowagi zewnętrznej)

przy stałym kursie walutowym względem euro. Byłoby to istotnym testem trwałości konwergencji realnej tej gospodarki ze strefą euro.

Państwa należące do strefy euro powinny długoterminowo wykazywać wyższe wskaźniki wzrostu gospodarczego i charakteryzować się większą stabilnością makroekonomiczną niż kraje utrzymujące własne waluty (Dania, Szwecja, Wielka Brytania i inne państwa z derogacją).

Bibliografia

- Albiński P. [2014], *Działania rządu niemieckiego na rynku pracy w latach 2003–2012*, w: *Nowe zjawiska w gospodarce Niemiec i polsko-niemieckich stosunkach gospodarczych*, J. Olszyński, A. Bielig (red.), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Andersen T.M., Seneca M. [2008], *Labour Market Asymmetries in a Monetary Union*, “CEPR Discussion Paper”, no. 6800, April.
- Artis M. [2005], *Business Cycle Affiliation and Their Determinants: Where Do We Stand?*, KE, “European Economy. Economic Papers”, no. 227.
- Baldwin R., Wyplosz Ch. [2012], *The Economics of European Integration*, wyd. 4, McGraw-Hill Higher Education, London.
- Bandulet B. [2011], *Ostatnie lata euro. Raport o walucie, której nie chcieli Niemcy*, Wektory, Koberzyce.
- Bayoumi T., Eichengreen B. [1993], *Shocking Aspects of European Monetary Integration*, w: *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*, F. Torres, F. Giavazzi (eds.), Cambridge University Press, CEPR, Cambridge.
- Bąk H. [2013a], *Finanse publiczne Grecji w perspektywie długookresowej*, w: *Kryzys finansów publicznych – przyczyny, mechanizm, drogi wyjścia*, L. Oręziak, D.K. Rosati (red.), Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa.
- Bąk H. [2013b], *Polityka kursowa państwa z derogacją przed wejściem do strefy euro*, w: *Integracja walutowa*, Z. Binek, P. Szudra (red.), Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra.
- Bąk H. [2008], *Interpretacja kryteriów konwergencji*, w: *Polska w strefie euro. Szanse i zagrożenia*, J. Ostaszewski (red.), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Bień A. [1988], *Optymalny obszar walutowy. Teoria i praktyka*, PWE, Warszawa.
- Bilski J. [2006], *Międzynarodowy system walutowy. Kierunki ewolucji*, PWE, Warszawa.
- Blinder A.S. [2001], *Bankowość centralna w teorii i praktyce*, CeDeWu, Warszawa.
- Borowiec J. [2001], *Unia ekonomiczna i monetarna. Historia, podstawy teoretyczne, polityka*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław.
- Borowski J. [2011], *Doświadczenia funkcjonowania pierwszej dekady funkcjonowania strefy euro*, w: *Polityka pieniężna*, A. Sławiński (red.), Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.

- Budnikowski T. [2008], *Reforma niemieckiego rynku pracy*, w: *Dokąd zmierzają Niemcy. Reformy polityczne, gospodarcze i społeczne*, B. Brocka-Palacz (red.), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Bukowski S. [2003], *Teoretyczne podstawy i realizacja unii monetarnej krajów członkowskich Wspólnot Europejskich. Szanse i zagrożenia dla Polski*, Politechnika Radomska, Radom.
- Ciamaga L. [1977], *Polityka ekonomiczna Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Doświadczenia i perspektywy*, KiW, Warszawa.
- De Grauwe P. [2003a], *Economics of Monetary Union*, wyd. 5, Oxford University Press, Oxford.
- De Grauwe P. [2003b], *Unia walutowa. Funkcjonowanie i wyzwania*, PWE, Warszawa.
- De Grauwe P., Mongelli F.P. [2005], *Endogeneities of optimum currency areas. What brings countries sharing a single currency closer together?*, “ECB Working Paper”, no. 468, April.
- Deutsche Bundesbank [2014], *Monatsbericht*, nr 7.
- Dorrucci E., Firpo S., Fratzchler M., Mongelli F.P. [2002], *European Integration – What Lesson for Other Regions? The Case for Latin America*, “ECB Working Paper”, no. 185, October.
- Frankel J.A., Rose A.K. [2000], *Estimating the Effect of Currency Unions on Trade and Output*, “NBER Working Paper”, no. 7857.
- Frankel J.A., Rose A.K. [1996], *The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria*, “NBER Working Paper”, no. 5700.
- Grubel H.G. [1970], *The Theory of Optimum Currency Areas*, “The Canadian Journal of Economics”, no. 2, May, s. 318–324.
- Hagen von J. [2000], *Fiscal Policy and International Risk Sharing*, w: *International Macroeconomics*, G.D. Hess, E. Van Wincoop (eds.), Cambridge University Press, Cambridge.
- Ishiyama Y. [1975], *The Theory of Optimum Currency Areas: A Survey*, “IMF Staff Paper”, no. 2.
- KE [2014], *Statistical Annex of European Economy*, Spring.
- KE [2008], *EMU@10: successes and challenges after 10 years of Economic and Monetary Union*, Komisja Europejska, “European Economy”, no. 2.
- KE [1990], *One market, one money. An evaluation of the potential benefits and costs of forming an economic and monetary union*, Komisja Europejska, “European Economy”, no. 44, October.
- Kenen P.B. [1969], *The Theory of Optimum Currency Areas: an Eclectic View*, w: *Monetary Problems of the International Economy*, R.A. Mundell, A. Swoboda (eds.), University of Chicago Press, Chicago.
- McKinnon R.I. [1963], *Optimum Currency Areas*, “The American Economic Review”, vol. 53, no. 4, September, s. 717–725.
- Mongelli F.P. [2002], *„New” views on the optimum currency area theory: what is EMU telling us?*, “ECB Working Paper”, no. 138, April.
- Mundell R.A. [1961], *A Theory of Optimum Currency Areas*, “The American Economic Review”, vol. 51, no. 4, September.

- Polański Z. [2014], *Druga faza kryzysu w Unii Europejskiej od roku 2010*, w: *Kryzys a polityka stabilizacyjna w Unii Europejskiej*, P. Albiński (red.), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Rączkowski S. [1972], *Międzynarodowe stosunki finansowe*, PWE, Warszawa.
- Samuelson P.A. [2004], *Hamulec w sejfie. Strefa euro to okręt bez steru*, „Wprost”, 9 maja.
- Snider D.A. [1967], *Optimum Adjustment Processes and Currency Areas*, Princeton.
- Sorensen B.E., Yosha O. [1988], *International Risk Sharing and European Monetary Unification*, “Journal of International Economics”, no. 45.
- Tavlas G.S. [1993], *The „New” Theory of Optimum Currency Areas*, “The World Economy”, vol. 16, no. 6, November.
- Temperton P. [2001], *Dlaczego wprowadza się euro?*, w: *Euro. Wspólna waluta*, P. Temperton (red.), Felberg SJA, Warszawa.
- Tew B. [1960], *International Monetary Co-operation 1945–60*, wyd. 5, Hutchinson University Library, London.
- Włodarczyk R.W. [2012], *Rynek pracy a szoki asymetryczne w unii monetarnej na przykładzie Unii Gospodarczej i Walutowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
- Zabielski K. [1997], *Finanse międzynarodowe*, PWN, Warszawa.
- Zawiślińska I. [2008], *Optymalny obszar walutowy. Teoria i praktyka na kontynencie amerykańskim*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Zawiślińska I. [2007], *Teoretyczne uwarunkowania integracji walutowej w Europie – stan obecny i perspektywy*, w: *Co dzieli, co integruje Wspólnotę Europejską?*, K. Żukrowska (red.), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.

Niekonwencjonalna polityka pieniężna

Wstęp

Niekonwencjonalna polityka pieniężna wpływa na deprecjację kursu walutowego oraz na spadek stóp procentowych w kraju prowadzącym tego rodzaju politykę. Stosowanie przez główne banki centralne niekonwencjonalnych narzędzi polityki monetarnej poprawia konkurencyjność gospodarek tych krajów oraz osłabia konkurencyjność gospodarek innych państw (np. Polski, nieprowadzącej niekonwencjonalnej polityki pieniężnej).

Efekty interwencji walutowych polegających na zakupie waluty obcej (np. USD bądź EUR) są podobne do efektów prowadzenia niekonwencjonalnej polityki pieniężnej. Poprawiają konkurencyjność państw stosujących tego typu interwencje i osłabiają konkurencyjność innych krajów.

W niniejszym rozdziale zostało zaprezentowane badanie, którego celem było przedstawienie instrumentów konwencjonalnej polityki monetarnej, stosowanych przez EBC i NBP.

Niekonwencjonalna polityka pieniężna została porównana z interwencjami walutowymi, polegającymi na zakupie przez dane państwo waluty obcej w celu osłabienia kursu waluty kraju stosującego interwencje (aspekty teoretyczne). Następnie została przedstawiona niekonwencjonalna polityka monetarna, prowadzona przez najważniejsze banki centralne (Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Japonii). Zostały opisane narzędzia niekonwencjonalnej polityki monetarnej, wykorzystywane przez EBC. Ponadto przedstawiono interwencje walutowe wybranych banków centralnych (Japonii, Szwajcarii i Czech). Efekty gospodarcze interwencji walutowych polegających za zakupie walut obcych są dość zbliżone do efektów niekonwencjonalnej polityki monetarnej.

Efekty niekonwencjonalnej polityki pieniężnej oraz interwencji walutowych zostały przedstawione na podstawie transakcji CBS.

1. Konwencjonalne narzędzia polityki monetarnej stosowane przez EBC i NBP

Konwencjonalne narzędzia polityki monetarnej stosowane przez Narodowy Bank Polski (NBP) i Europejski Bank Centralny (EBC) są dość podobne. Należy oczywiście pamiętać, że w Polsce występuje strukturalna nadwyżka płynności sektora bankowego i że NBP poprzez operacje otwartego rynku musi absorbować tę nadwyżkę.

Europejski Bank Centralny musi zasilać w pieniądź strefę euro, gdyż występuje strukturalny niedobór płynności. Oczywiście, gdy poprzez niekonwencjonalne operacje (np. trzyletnie LTRO) dochodzi do znacznego zasilenia w pieniądź, powstaje nadwyżka płynności sektora bankowego. Jest ona absorbowana poprzez depozyty banków w EBC.

EBC publikuje raporty dotyczące tzw. **płynności nominalnej**. Płynność nominalna jest różnicą pomiędzy stanem depozytów banków komercyjnych w EBC (łącznie z depozytami wynikającymi z rezerwy obowiązkowej) oraz depozytów jednodniowych (*deposit facility*) a poziomem depozytów wynikających z rezerwy obowiązkowej. Taki poziom depozytów przekracza poziom rezerwy obowiązkowej.

Podstawowe narzędzia konwencjonalnej polityki monetarnej EBC obejmują takie działania, jak:

1. Ustalanie poziomu stopy podstawowej dla podstawowych operacji otwartego rynku (7-dniowych) oraz korytarza (dwóch stóp marginalnych) dla operacji depozytowo-kredytowych.
2. Prowadzenie pozostałych operacji otwartego rynku (o terminach dłuższych niż 7 dni, dostrajających, strukturalnych) i zastosowanie swapów.
3. Ustalanie zasad i poziomu stopy rezerwy obowiązkowej.

Na dzień 23 sierpnia 2014 r. poziom stopy podstawowej (*the interest rate on the main refinancing operations* – MRO) wynosił 0,15%, poziom stopy depozytowej (*the interest rate on the deposit facility*) ustalono na -0,1%, a poziom stopy kredytowej (*the interest rate on the marginal lending facility*) osiągnął wartość 0,4%. Operacje MRO (7-dniowe) to podstawowe, konwencjonalne operacje służące zasilaniu w pieniądź, dokonywane poprzez transakcje *reverse repo*¹. Operacje depozytowo-kredytowe są operacjami jednodniowymi.

Pozostałe operacje obejmują głównie regularne transakcje *reverse repo* na okres trzymiesięczny. Operacje te są również nazywane LTRO (*longer term refinancing operations*), tak jak przeprowadzone w 2011 i 2012 r. operacje trzyletnie LTRO.

¹ EBC kupuje papiery wartościowe (zasila w pieniądź) z przyrzeczeniem odsprzedaży po ustalonej cenie w ustalonym przyszłym terminie.

Rezerwa obowiązkowa wynosi aktualnie 1% od depozytów w bankach komercyjnych, a jej oprocentowanie jest równe wysokości stopy podstawowej.

Podstawowe narzędzia konwencjonalnej polityki monetarnej NBP obejmują takie działania, jak²:

1. Ustalanie poziomu stopy podstawowej dla podstawowych operacji otwartego rynku (7-dniowych) oraz korytarza (dwóch stóp marginalnych) dla operacji depozytowo-kredytowych.
2. Prowadzenie pozostałych operacji otwartego rynku (o terminach dłuższych niż 7 dni, dostrajających, strukturalnych) i zastosowanie swapów.
3. Ustalanie zasad i poziomu stopy rezerwy obowiązkowej.

Na dzień 23 sierpnia 2014 r. poziom stopy podstawowej, nazywanej stopą referencyjną, wynosił 2,5%, poziom stopy depozytowej ustalono na 1%, a poziom stopy kredytowej, nazywanej stopą lombardową, osiągnął wartość 4%. Operacje emisji 7-dniowych bonów pieniężnych NBP to podstawowe, konwencjonalne operacje stosowane w celu absorbowania płynności. Można je nazwać operacjami *repo*, gdyż NBP sprzedaje bony pieniężne, absorbując nadpłynność w sektorze bankowym³.

NBP przeprowadza również obecnie operacje dostrajające, absorbujące nadwyżkę płynności. W 2013 r. NBP nie dokonywał operacji strukturalnych ani swapowych.

Operacje depozytowo-kredytowe są operacjami jednodniowymi.

Rezerwa obowiązkowa wynosi obecnie 3,5% od depozytów w bankach komercyjnych i jest oprocentowana na poziomie 9/10 wysokości stopy podstawowej NBP. Depozyty banków komercyjnych przewyższające poziom rezerwy obowiązkowej oraz kwotę zakupu bonów pieniężnych NBP nie są oprocentowane.

2. Porównanie niekonwencjonalnej polityki pieniężnej z interwencjami walutowymi

Niekonwencjonalna polityka pieniężna obejmuje tzw. luzowanie ilościowe (*quantitative easing* – QE), jak również niekonwencjonalne narzędzia stosowane przez Europejski Bank Centralny (długoterminowe operacje zasilające w płynność, zakup obligacji rządowych oraz zakup obligacji zabezpieczonych typu *covered bonds*).

Stosowanie przez bank centralny niekonwencjonalnej polityki pieniężnej oraz interwencje walutowe banków centralnych, polegające na zakupie waluty obcej,

² Szczegółowy opis instrumentów polityki pieniężnej NBP stosowanych w 2013 r. zob. raport NBP [2013].

³ Dla banku kupującego bony pieniężne NBP jest to *reverse repo*.

powodują zmniejszenie stóp procentowych w walucie krajowej i deprecjację waluty danego kraju. Zwiększa się przy tym konkurencyjność gospodarki danego kraju względem gospodarek innych państw. Prowadzenie niekonwencjonalnej polityki pieniężnej przez główne banki centralne prowadzi do osłabienia pozycji konkurencyjnej wszystkich innych krajów.

Interwencje walutowe banku centralnego polegające na zakupie walut obcych nazywa się czasami – i słusznie – polityką zubażania sąsiadów (*beggar-thy-neighbor*).

Wszystkie omówione w dalszej części rozdziału efekty niekonwencjonalnej polityki monetarnej, mającej na celu wzrost PKB i inflacji, okazały się umiarkowanie skuteczne. Wyniki badań wpływu QE na wzrost gospodarczy i inflację są ogromnie zróżnicowane.

2.1. QE

W okresie kryzysu banki centralne (BC) Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, a także później Japonii, zaczęły stosować luzowanie ilościowe (QE – *quantitative easing*). Istota tej polityki, nazywanej niekonwencjonalną polityką pieniężną, polega na zakupie przez bank centralny papierów wartościowych emitowanych przez rząd, agencje rządowe, a także korporacje. Polityka ta jest stosowana wtedy, gdy podstawowa stopa procentowa banku centralnego jest bliska zera, a więc wtedy, gdy bank nie ma możliwości oddziaływania na gospodarkę poprzez dalsze obniżenie podstawowej stopy procentowej. Pojawił się również termin „luzowanie jakościowe” (*qualitative easing*), oznaczający zakup przez bank centralny papierów wartościowych o niższej wiarygodności.

Termin QE jest tłumaczony jako „poluzowanie ilościowe”, „złagodzenie ilościowe” bądź „ilościowe rozluźnienie” polityki pieniężnej. Używa się również terminu „drukowanie pieniądza” (*money printing*) bądź „dodruk pustego pieniądza”. Dwa ostatnie określenia nie są najlepsze, gdyż dodatkowo kreowany pieniądź rzeczywiście ma formę pieniądza elektronicznego. Odpowiednio zwiększa się przy tym bilans banku centralnego, w tym baza monetarna (*high powered money*)⁴, natomiast QE nie ma w ogóle wpływu na ilość pieniądza będącego w obiegu (drukowanych banknotów i bitych monet). Ilość pieniądza w obiegu zależy od popytu ludności, przedsiębiorstw i innych podmiotów na tego rodzaju pieniądź.

⁴ Baza monetarna obejmuje pieniądź gotówkowy w obiegu i depozyty banków komercyjnych w banku centralnym. QE powoduje oczywiście wzrost depozytów.

2.1.1. Wpływ QE na stopy procentowe i kurs walutowy

Warto podkreślić, że deklaracje wprowadzenia QE bądź zwiększenia skali QE wpływają natychmiast na spadek stóp procentowych na rynku wtórnym i na deprecjację waluty. Deklaracje ograniczenia QE (*tapering*) wpływają natomiast na wzrost stóp procentowych i na aprecjację waluty.

Prowadząc politykę QE, bank centralny wpływa zasadniczo na krótkoterminowe stopy procentowe, a także na **długookresowe stopy procentowe**. Bank centralny ma więc wpływ na całą krzywą struktury terminowej stóp procentowych. Kupując długoterminowe papiery rządowe, bank centralny przyczynia się do **obniżenia kosztów obsługi zadłużenia państwa**. Ten efekt jest widoczny i ogromnie skuteczny. Kupując papiery agencyjne, bank centralny wpływa na obniżenie kosztów finansowania sekurytyzacji kredytów hipotecznych. Kupując papiery komercyjne, bank centralny wpływa na obniżenie kosztu kapitału przedsiębiorstw, co powinno pobudzać firmy do zwiększenia liczby realizowanych inwestycji⁵.

Niekonwencjonalna polityka pieniężna wpływa zatem na całą krzywą struktury terminowej stóp procentowych, a zatem oddziałuje na strukturę terminową stóp procentowych dla różnych podmiotów (rządu, agencji rządowych oraz przedsiębiorstw). Inaczej mówiąc, bank centralny kupuje na rynku wtórnym (głównie od banków komercyjnych) papiery wartościowe emitowane przez różne podmioty, z różnymi terminami zapadalności. Na przykład zakup obligacji powoduje wzrost ich cen i spadek stóp rentowności.

Jest to polityka odmienna od konwencjonalnej polityki pieniężnej, która istotnie wpływa wyłącznie na poziom krótkoterminowych stóp dla papierów rządowych o krótkich terminach zapadalności bądź na poziom krótkoterminowych stóp procentowych na rynku międzybankowym, a w mniejszym stopniu, i to pośrednio, na długoterminowe stopy procentowe. Konwencjonalna polityka Fed polegała na zakupie bądź sprzedaży rządowych papierów wartościowych z krótkimi terminami zapadalności. Konwencjonalna polityka EBC i NBP polega na ustalaniu poziomu stopy podstawowej i dwóch stóp marginalnych dla podstawowych operacji otwartego rynku, których poziom ma wpływ na wysokość krótkoterminowej stopy rynku międzybankowego.

⁵ Niższe stopy procentowe dla przedsiębiorstw powodują zmniejszenie średniego ważonego kosztu kapitału (*weighted average cost of capital* – WACC), co przy tym samym koszcie kapitału własnego daje większe wartości NPV (*net present value*) projektów inwestycyjnych. Oczywiście może być tak, że w warunkach kryzysu oczekiwana stopa zwrotu dla właścicieli rośnie i nie rekompensuje spadku kosztu kapitału obcego.

Stosowanie QE prowadzi do deprecjacji waluty danego kraju. Dzieje się tak, gdyż niższe stopy procentowe powodują odpływ kapitału za granicę.

Tabela 1. Efekty zauważalne i nieznaczne QE

Istota – zakup przez BC rządowych, agencyjnych, korporacyjnych papierów wartościowych w walucie lokalnej	Efekty zauważalne: <ul style="list-style-type: none"> • spadek stóp procentowych w walucie krajowej • osłabienie własnej waluty
	Efekty nieznaczne: <ul style="list-style-type: none"> • wpływ na pobudzenie wzrostu gospodarczego • wpływ na wzrost inflacji

Źródło: opracowanie własne.

2.1.2. Wpływ na wzrost gospodarczy i inflację

Zasadniczym deklarowanym celem QE jest pobudzenie wzrostu gospodarczego (PKB), prowadzące w konsekwencji do zwiększenia poziomu inflacji. Często w warunkach kryzysu mówi się o zapobieganiu deflacji bądź o powrocie niskiej stopy inflacji do celu inflacyjnego. Wielu ekonomistów w latach 2008–2009 przewidywało, że szybki wzrost bazy monetarnej, zgodnie z tradycyjną teorią monetarną, wywoła znaczną inflację. Tak się nie stało.

Obniżenie stóp procentowych na całej krzywej struktury terminowej oraz poprawa konkurencyjności gospodarki poprzez deprecjację własnej waluty powinny prowadzić do **wzrostu popytu przedsiębiorstw na produkty inwestycyjne oraz popytu ludności na produkty konsumpcyjne, wzrostu eksportu, produkcji i zatrudnienia oraz wzrostu zapotrzebowania na kredyty w bankach komercyjnych**. Efekty te powinny być znacznie silniejsze niż efekt obniżenia podstawowej krótkoterminowej stopy procentowej w ramach konwencjonalnej polityki pieniężnej, gdyż QE wpływa na obniżenie także długoterminowych stóp procentowych. Banki komercyjne, które sprzedają papiery rządowe bankowi centralnemu, powinny wykorzystać otrzymany pieniądź na zwiększenie akcji kredytowej dla przedsiębiorstw i ludności.

Kryzys jednak wykazał, że **obniżenie stóp procentowych krótkoterminowych i (w ramach QE) długoterminowych nie musi automatycznie i szybko prowadzić do wzrostu popytu przedsiębiorstw i ludności na towary, usługi oraz na kredyty**. W dalszej części rozdziału została przedstawiona analiza efektów QE.

Efekt niższych stóp procentowych

Niższe stopy procentowe oznaczają, że wartość aktywów (**poszczególnych pozycji majątkowych, kapitałowych i zadłużeniowych**) rośnie. Rosną także ceny akcji,

obligacji i innych papierów wartościowych. Banki centralne stosujące QE zakładają, że wzrost „bogactwa” będzie miał wpływ na wzrost wydatków.

Efekt wzrostu wydatków może nie wystąpić. Większa wartość aktywów przedsiębiorstw oraz rosnące ceny akcji mogą zadowalać menedżerów korporacji oraz właścicieli i nie stymulować ich do podejmowania nowych projektów inwestycyjnych. Może tak się dzieć pomimo wyższego NPV dla nowych projektów inwestycyjnych, spowodowanego obniżeniem średniego ważonego kosztu kapitału. W warunkach kryzysu bądź przedłużającego się niskiego wzrostu gospodarczego przedsiębiorstwa mogą obawiać się kolejnego kryzysu oraz braku w przyszłości popytu na produkty będące wynikiem nowych projektów inwestycyjnych.

W podobny sposób może zachowywać się ludność. W warunkach kryzysu bądź przedłużającego się niskiego wzrostu gospodarczego społeczeństwo może obawiać się ponownego wystąpienia kryzysu, a zatem zwiększa raczej oszczędności niż wydatki. Spodziewając się deflacji, ludność liczy na to, że w przyszłości będzie mogła taniej kupić produkty inwestycyjne i konsumpcyjne. Utrzymujące się długo niskie stopy procentowe mogą oczywiście zadowalać bogatsze warstwy społeczeństwa ze względu na wzrost wartości ich majątku i zwiększać ich skłonność do odraczania zakupów.

Efekt słabszego kursu walutowego

Oslabienie własnej waluty powinno przyczynić się do wzrostu eksportu, a więc również popytu w całej gospodarce, i do wzrostu cen. W wyniku osłabienia własnej waluty (pierwotny impuls QE) poprawia się sytuacja eksporterów. Eksport przynosi wówczas większe zyski.

Ten efekt może nie wystąpić, jeśli inne kraje nie zwiększą importu ze względu na sytuację kryzysową. Jeśli zaś ten efekt wystąpi, to pogorszy się bilans handlowy pozostałych krajów, co oznacza, że ich kurs walutowy (jeśli jest kursem płynnym) również się osłabi (efekt wtórny następuje dość szybko).

2.1.3. Inne efekty QE

Efekt sygnalizacyjny

Efekt sygnalizacyjny obejmuje wszelkie informacje banku centralnego dotyczące przyszłej polityki monetarnej, a zwłaszcza poziomu przyszłych stóp procentowych. Zakupy papierów wartościowych mają wpływ na oczekiwania związane z utrzymaniem niskich stóp procentowych w dłuższym okresie oraz ze wzrostem inflacji do poziomu celu inflacyjnego banku centralnego. Brak decyzji o zakupie papierów wartościowych przy niskich nominalnych stopach procentowych oraz w warunkach deflacji powoduje wzrost realnych stóp procentowych. Zakup papierów wartościowych przez

bank centralny powinien prowadzić do wzrostu inflacji oraz zmniejszenia realnych stóp procentowych, co z kolei powinno przyczynić się do wzrostu popytu.

Efekt wzrostu wydatków może nie wystąpić, jeśli pomimo znacznej skali QE stopy wzrostu PKB oraz stopy inflacji pozostają przez dłuższy okres dość niskie, a realne stopy procentowe – ciągle wysokie. Podmioty gospodarcze widzą wtedy zaledwie nikłe efekty polityki monetarnej QE i nadal nie zwiększają popytu.

Efekt portfelowy (*portfolio balance*)

Banki komercyjne sprzedają papiery wartościowe (np. rządowe) bankowi centralnemu i dostają pieniądze, który mogą przeznaczyć nie tylko na zwiększenie akcji kredytowej, lecz także na zakup innych papierów wartościowych, dostępnych na rynku, w celu zrównoważenia stanu wcześniejszego portfela papierów wartościowych (*portfolio rebalance*) i ryzyka z nim związanego. Zwiększony popyt na wspomniane papiery wartościowe powoduje wzrost ich cen i spadek stóp rentowności. Zakup takich papierów może mnożnikowo wywołać wzrost popytu na kolejne papiery wartościowe podmiotów sprzedających i generalnie wzrost cen oraz spadek stóp rentowności tych papierów. Zakup papierów o niższej zdolności kredytowej może powodować zmniejszenie spreadów kredytowych, czyli różnicy pomiędzy stopami rentowności papierów o wyższym ryzyku a stopami rentowności dla papierów rządowych.

Warto podkreślić, że nawet jeśli zadziała taki mechanizm mnożnikowy, to ostatecznie pieniądze wprowadzony do banków przez bank centralny wróci do niego w postaci depozytów tych banków. Zakup krajowych lub zagranicznych papierów wartościowych (w wyniku interwencji walutowych) powoduje odpowiednie zwiększenie bazy monetarnej (nadpłynności sektora bankowego).

Efekt zmniejszenia premii za ryzyko płynności

Zakup papierów wartościowych przez bank centralny powoduje wzrost masy pieniądza, będącego w dyspozycji sprzedających papiery wartościowe, zwiększenie skali transakcji, zwłaszcza na rynku międzybankowym, oraz zmniejszenie tzw. premii za ryzyko płynności. Zmniejszenie tej premii oznacza z kolei zmniejszenie stóp rentowności.

Może nie wystąpić ani efekt portfela, ani efekt zmniejszenia premii za ryzyko płynności, jeśli np. bank komercyjny sprzedający papiery wartościowe bankowi centralnemu zwiększy po prostu depozyt w banku centralnym. Jeśli ten bank komercyjny kupi papiery wartościowe od innego banku komercyjnego, to zwiększy się depozyt tego drugiego banku komercyjnego w banku centralnym. Zakładając, że oba banki komercyjne mają rachunki w banku centralnym, nie należy się spodziewać żadnych efektów mnożnikowych ani zmniejszających się premii za płynność.

2.1.4. Negatywne efekty QE

Obniżenie stóp rentowności papierów rządowych wpływa na skłonność rządów do zwiększania „taniego” zadłużania się. Jeśli w znacznym stopniu wzrosłyby stopy procentowe dla papierów rządowych (spadłyby ceny tych papierów), to rząd mógłby wykupić tańsze obligacje. Wówczas też bank centralny stosujący QE poniósłby straty.

Niekonwencjonalna polityka pieniężna (ogłoszenie, zwiększenie skali bądź jej zmniejszenie, bądź wycofywanie się) powoduje znaczny wzrost zmienności na rynkach finansowych.

2.2. Interwencje walutowe

Niekonwencjonalna polityka monetarna oraz interwencje walutowe polegające na zakupie obcej waluty przynoszą podobne efekty. W ramach QE kupowane są papiery wartościowe w walucie lokalnej, natomiast w ramach interwencji walutowych kupowane są papiery wartościowe w walucie obcej.

Każde z tych narzędzi powoduje zasilenie gospodarki przez bank centralny w lokalną walutę i obniżenie krajowych stóp procentowych.

QE wpływa przede wszystkim na stopy procentowe, natomiast interwencje walutowe oddziałują głównie na kurs walutowy. QE wpływa na całą krzywą struktury terminowej stóp procentowych, także dla różnych podmiotów (rządu, agencji rządowych, przedsiębiorstw). Spadek stóp procentowych prowadzi do deprecjacji kursu waluty danego kraju.

Zakup walut obcych przez bank centralny danego państwa powoduje głównie deprecjację jego waluty. Zasilenie gospodarki w walutę krajową wpływa również na spadek stóp procentowych na całej krzywej struktury terminowej, choć głównie na wysokość stóp krótkoterminowych.

Tabela 2. Efekty zauważalne i nieznaczne interwencji walutowych

Istota – zakup przez BC rządowych, agencyjnych, korporacyjnych papierów wartościowych w walucie obcej	Efekty zauważalne: <ul style="list-style-type: none"> • spadek stóp procentowych w walucie krajowej • osłabienie kursu własnej waluty
	Efekty nieznaczne: <ul style="list-style-type: none"> • wpływ na pobudzenie wzrostu gospodarczego • wpływ na wzrost inflacji

Źródło: opracowanie własne.

3. Niekonwencjonalna polityka pieniężna prowadzona przez główne banki centralne

3.1. The Fed (U.S. Federal Reserve)

Warto podkreślić, że Fed rozpoczął prowadzenie niekonwencjonalnej polityki monetarnej w grudniu 2008 r., ponad trzy miesiące po upadku banku Lehman Brothers. Oczywiście bank centralny nie może ratować banków komercyjnych przed bankructwem. W tym przypadku można jednak postawić tezę, że gdyby przedstawione w dalszej części rozdziału pierwsze działania z zakresu niekonwencjonalnej polityki pieniężnej zostały podjęte trzy miesiące wcześniej, być może nie doszłoby do upadku Lehman Brothers i tak głębokiego kryzysu bankowego w 2008 r. Równocześnie bez tak spektakularnego bankructwa trudno byłoby uzasadnić wprowadzenie tych operacji.

W dniu 25 listopada 2008 r. Fed ogłosił plan zakupu:

- długu GSE (*government sponsored enterprises*) w kwocie 100 mld USD oraz
- MBS (*mortgage backed securities*) w kwocie 500 mld USD.

Plan ten nie przyniósł oczekiwanych efektów. W dniu 18 marca 2009 r. Fed ogłosił plan zakupu:

- długoterminowych rządowych obligacji opiewających na kwotę 300 mld USD,
- długu GSE do kwoty 200 mld USD oraz
- MBS do kwoty 1250 mld USD.

Efekty tego planu również okazały się niezadowalające. Ben Bernanke w dniu 27 sierpnia 2010 r. zapowiedział realizację drugiego etapu programu (QE2). W ramach tego etapu od listopada 2010 r. do czerwca 2011 r. Fed zakupił papiery rządowe o wartości 600 mld USD.

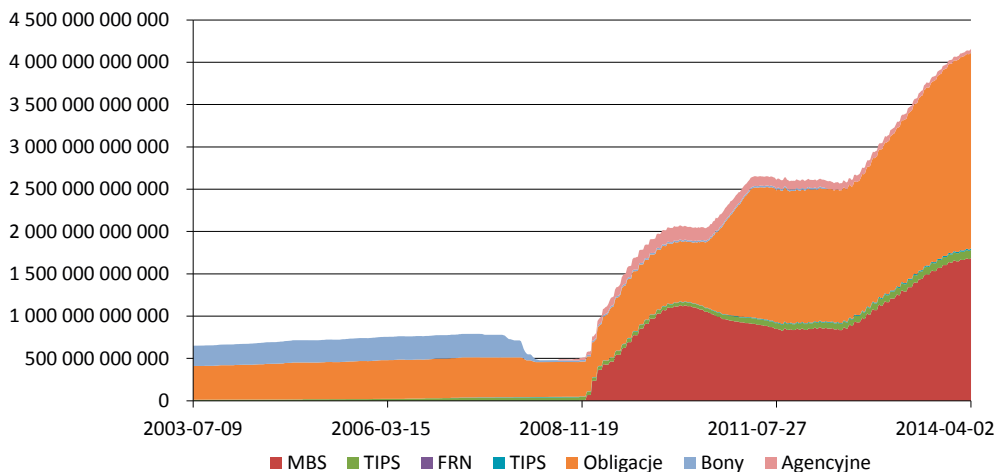
W dniu 13 września 2012 r. Fed wprowadził trzeci etap programu (QE3). Plan obejmował zwiększanie zakupu papierów wartościowych o 85 mld USD miesięcznie (w tym papierów rządowych o 45 mld USD oraz MBS o 40 mld USD). Program ten nie przewidywał końcowej daty zwiększania zakupu papierów. Stąd też pojawiło się określenie „QE w nieskończoność” (*QE Infinity*).

W dniu 18 grudnia 2013 r. Fed zapowiedział ograniczanie zakupów (*tapering*). Ogłosił, że od stycznia 2014 r. zakupy będą wynosiły 75 mld USD miesięcznie (Fed przeznaczył 40 mld USD na zakup papierów rządowych i 35 mld USD na zakup MBS). Po kolejnych redukcjach wartość miesięcznych zakupów w sierpniu 2014 r. wyniosła 45 mld USD.

Skumulowane zakupy papierów wartościowych przez Fed zostały przedstawione na wykresie 1. Na dzień 13 sierpnia 2014 r. struktura papierów wartościowych

będących w posiadaniu Fed jest następująca: 55,9% stanowią obligacje rządowe, 40,8% to MBS, 2,4% to FRN (*Floating Rate Notes*), 1% to papiery agencyjne oraz 0,4% to TIPS (*Treasury Inflation Protected Securities*). Łączna kwota wynosi 4141 mld USD.

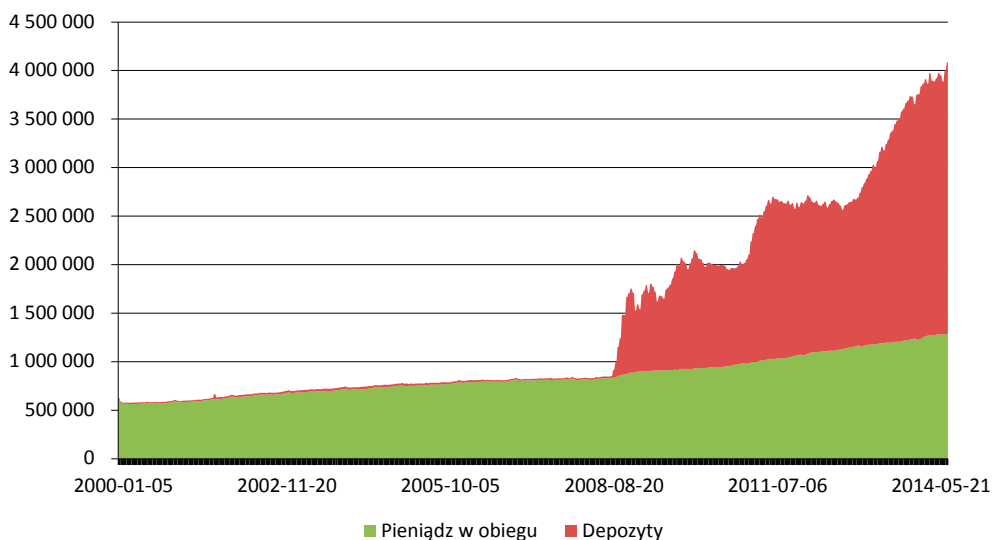
Wykres 1. Skumulowana kwota zakupów papierów wartościowych przez Fed



Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Fed, 2014b].

Baza monetarna na dzień 6 sierpnia 2014 r. wyniosła 4085 mld USD (wartość pieniądza w obiegu to 1285 mld USD, a depozytów – 2799 mld USD).

Wykres 2. Baza monetarna Fed w mld USD



Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Fed, 2014a].

3.2. Bank Anglii (BoE – Bank of England)

W dniu 5 marca 2009 r. Komitet Polityki Monetarnej Banku Anglii ogłosił rozpoczęcie QE. W marcu ustalono, że kwota zakupów wyniesie 75 mld GBP, natomiast w maju podniesiono ją do 125 mld GBP. Do końca stycznia 2010 r. ogólna kwota *Asset Purchase Facility* wyniosła 200 mld GBP. Bank Anglii kupował głównie papiery rządowe o średnich i długich terminach zapadalności. Zakupy papierów rządowych objęły ok. 30% papierów będących w posiadaniu sektora prywatnego i równocześnie stanowiły ok. 14% PKB Wielkiej Brytanii.

Bank Anglii został upoważniony przez rząd do zakupu papierów komercyjnych i obligacji przedsiębiorstw. Wielkości tych zakupów nie były tak znaczne jak zakupy papierów rządowych [BoE, 2011].

W październiku 2011 r. zwiększono kwotę zakupów o 75 mld GBP. W lutym 2012 r. zwiększono ją o 50 mld GBP, a w lipcu 2012 r. o dodatkowe 50 mld GBP. Łączna kwota zakupu papierów wartościowych przez Bank Anglii wyniosła 375 mld GBP.

3.3. Bank Japonii (BoJ – Bank of Japan)

Bank Japonii [2010] ogłosił rozpoczęcie stosowania QE w formie *Comprehensive Monetary Easing* 5 października 2010 r. Program zakupu aktywów (*Asset Purchase Program*) przewidywał zakup papierów rządowych, papierów komercyjnych, obligacji przedsiębiorstw, akcji funduszy w obrocie giełdowym (*exchange traded funds – ETFs*), J-REITs (*Japan real estate investment trusts*) oraz dostarczanie funduszy o stałej stopie, finansujących pulę zabezpieczeń (*pooled collateral*). Kwoty zakupu papierów wartościowych były sukcesywnie zwiększane. Na zakup rządowych papierów wartościowych do końca 2012 r. Bank Japonii wydał 89 bln JPY, na finansowanie kredytów przeznaczył 3,3 bln JPY, zakup obligacji przedsiębiorstw kosztował go 2 bln JPY, a papierów komercyjnych – 2,1 bln JPY.

W dniu 4 kwietnia 2013 r. Bank Japonii [2013] ogłosił wprowadzenie niekonwencjonalnej polityki pieniężnej w postaci luzowania ilościowego i jakościowego. Program przewidywał głównie zakup rządowych papierów wartościowych. Zaplanowano podwojenie bazy monetarnej w ciągu dwóch lat (wzrost bazy monetarnej o ok. 60–70 bln JPY rocznie) oraz podwojenie przeciętnego terminu zapadalności kupowanych papierów. Przewidziano także zakup rządowych papierów wartościowych, których termin wykupu wynosi nawet 40 lat.

3.4. Europejski Bank Centralny (ECB – European Central Bank)

Niekonwencjonalna polityka pieniężna prowadzona przez EBC różni się od polityki prowadzonej przez Fed czy też BoE. Przede wszystkim EBC przez wiele lat starał się unikać terminu „QE” dla niekonwencjonalnych operacji. **Wszystkie wymienione w dalszej części rozdziału niekonwencjonalne operacje polityki pieniężnej EBC przynoszą efekty zbliżone do efektów polityki QE, prowadzonej przez Fed bądź Bank Anglii.**

Narzędzia niekonwencjonalnej polityki pieniężnej stosowane przez Europejski Bank Centralny (European Central Bank), a niestosowane przez NBP, obejmują:

1. Zakup zabezpieczonych obligacji.
2. Zakup obligacji rządowych krajów PIIGS (Grecja, Portugalia, Irlandia, Włochy, Hiszpania) w ramach SMP.
3. Zakup długoterminowych operacji zasilających w płynność (LTRO – *long term refinancing operations*).
4. Program OMT (*Outright Monetary Transactions*), ogłoszony 6 września 2012 r.
5. Program TLTRO (*Targeted Longer-Term Refinancing Operation*), ogłoszony 5 czerwca 2014.

3.4.1. Zabezpieczone obligacje

W dniu 9 maja 2009 r. ustalono, że EBC będzie kupował zabezpieczone obligacje (*covered bonds*)⁶. Limit zakupów ustalono na 60 mld EUR. Okres zakupów miał trwać od końca lipca 2009 r. do końca czerwca 2010 r. W ramach tego programu zakupiono 422 obligacje z terminami zapadalności od 3 do 7 lat. 27% obligacji zakupiono na rynku pierwotnym, a 73% na rynku wtórnym [EBC, 2010].

W dniu 6 października 2011 r. ogłoszono rozpoczęcie CBPP2 (*Covered Bond Purchase Programme 2*). Limit ustalono na 40 mld EUR. Okres zakupów miał trwać od końca listopada 2011 r. do końca października 2012 r.

W dniu 22 sierpnia 2014 r. stan zakupionych zabezpieczonych obligacji wyniósł 32,9 mld EUR w ramach CBPP1 i 13,8 mld EUR w ramach CBPP2.

3.4.2. SMP

Europejski Bank Centralny rozpoczął zakup obligacji rządowych w maju 2010 r. (na podstawie decyzji Rady Prezesów z 10 maja 2010 r.). O skali interwencji decydowała

⁶ Różnica w stosunku do papierów sekurytyzacyjnych, np. MBS czy ABS, polega na tym, że zakup *covered bonds* nie przenosi ryzyka kredytowego.

każdorazowo Rada Prezesów EBC. Nie było żadnych limitów dla tych interwencji. Deklarowanym przez EBC celem było przywrócenie płynności w segmentach rynku papierów wartościowych, chodziło także o przywrócenie funkcjonowania mechanizmów transmisji polityki monetarnej. Wydaje się, że głównym celem było szybkie i znaczne obniżenie rosnących stóp rentowności krajów w największym stopniu dotkniętych kryzysem budżetowym.

Zakup papierów wartościowych (przez banki centralne strefy euro) mógł obejmować papiery emitowane przez banki komercyjne oraz obligacje rządowe. Faktycznie obejmował wyłącznie papiery rządowe. SMP (*Securities Market Programme*) polegał na zakupie na rynku wtórnym obligacji rządowych wybranych pięciu krajów (początkowo, od 14 maja 2010 r. do 25 marca 2011 r., kupowano papiery rządowe Grecji, Portugalii i Irlandii – SMP1, a później, od 12 sierpnia 2011 r. do 13 lutego 2012 r., głównie obligacje Włoch i Hiszpanii – SMP2).

Do końca marca 2011 r. EBC zakupił obligacje rządowe Grecji, Irlandii i Portugalii na kwotę 78 mld EUR i wykupił obligacje o łącznej wartości prawie 5 mld EUR, zatem zakupy netto wyniosły 73 mld EUR.

Sterylizacja płynności generowanej poprzez zakup papierów wartościowych była dokonywana w formie aukcji depozytów⁷ z terminem 7 dni na aukcjach ze zmienną stopą, przy maksymalnej stopie równej stopie podstawowej EBC (w maju 2010 r. stopa ta była równa 1%).

Kwoty depozytów uwzględniały nie tylko faktyczne kwoty zakupu obligacji, lecz także przeszacowanie wartości zakupionych obligacji. Kwoty depozytów w przybliżeniu odpowiadały kwotom zakupionych obligacji. EBC nie informował o kwotach zakupionych obligacji (ani o strukturze krajowej zakupów), lecz o kwotach przyjmowanych tygodniowych depozytów, które były w przybliżeniu równe kwotom zakupionych obligacji.

Drugi etap programu, nazwany SMP2, rozpoczął się w sierpniu 2011 r. W tym miesiącu poziom stóp rentowności krajów PIIGS zaczął gwałtownie rosnąć. Czwartego sierpnia 2011 r. EBC rozpoczął zakup obligacji rządowych Włoch oraz Hiszpanii. Celem było zahamowanie gwałtownego wzrostu poziomu stóp rentowności obligacji rządowych zwłaszcza w tych dwóch krajach. Wzrost poziomu stóp rentowności obligacji rządowych na rynku wtórnym oznacza bowiem wzrost kosztów finansowania zadłużenia dla rządów, gdyż wysokość stóp rentowności dla nowych emisji obligacji jest zbliżona do aktualnej wysokości stóp rentowności na rynku wtórnym.

⁷ Dokładne kwoty zakupu obligacji początkowo nie były podawane przez EBC. Nie była też znana struktura zakupów, tzn. nie było wiadomo, ile EBC kupił obligacji Grecji, Irlandii czy też Portugalii. Informacje na temat kwot depozytów tygodniowych zob. materiały EBC [2011a; 2011b].

Kwota zakupu obligacji w pierwszym tygodniu, tj. w dniach 8–12 sierpnia 2011 r., wyniosła 22 mld EUR, natomiast w drugim tygodniu, czyli w dniach 15–19 sierpnia tego roku – 14,3 mld EUR. Od początku sierpnia do końca grudnia 2011 r. wartość netto zakupionych obligacji rządowych, głównie Włoch i Hiszpanii, wyniosła prawie 147 mld EUR. Zatem w okresie zaledwie sześciu miesięcy wartość obligacji zakupionych w celu obniżenia poziomu stóp rentowności obligacji Włoch i Hiszpanii znacznie przekroczyła wartość obligacji Grecji, Portugalii i Irlandii, kupowanych od maja 2010 r. do końca marca 2011 r. (czyli przez 9 miesięcy). Najwyższy poziom zakupów netto w ramach SMP w lutym 2012 r. wyniósł 219,5 mld EUR.

Bardziej szczegółowe informacje na temat stanu oraz struktury zakupionych obligacji były podane przez EBC w lutym 2013 r. oraz w lutym 2014 r. Dane te zostały przedstawione w tabelach 3 i 4.

Tabela 3. Obligacje rządowe zakupione przez EBC (stan na dzień 31 grudnia 2012 r.)

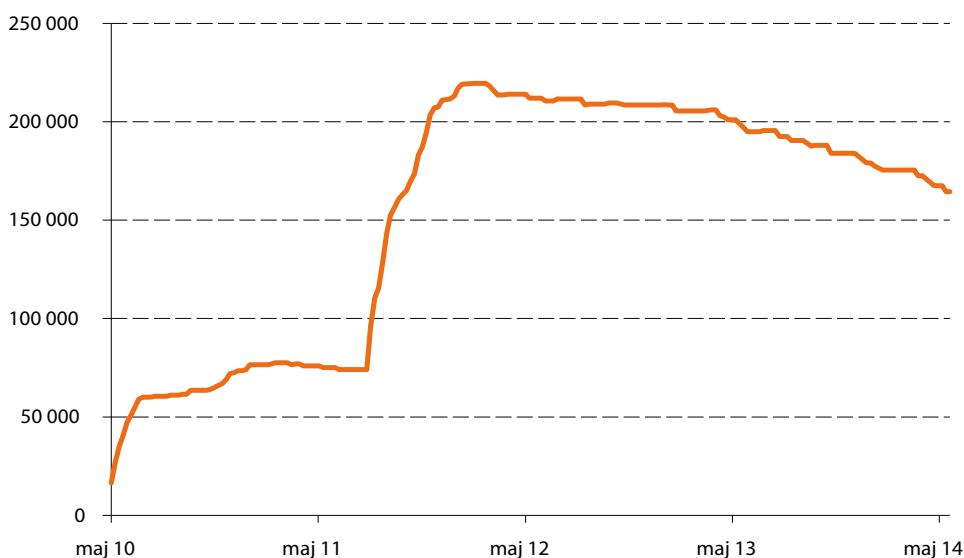
Kraj emisji	Wartość zakupionych obligacji		Przeciętny termin zapadalności (w latach)
	Wartość nominalna (w mld EUR)	Wartość księgowa (w mld EUR)	
Irlandia	14,2	13,6	4,6
Grecja	33,9	30,8	3,6
Hiszpania	44,3	43,7	4,1
Włochy	102,8	99,0	4,5
Portugalia	22,8	21,6	3,9
Ogółem	218,0	208,7	4,3

Źródło: [EBC, 2013].

Tabela 4. Obligacje rządowe zakupione przez EBC (stan na dzień 31 grudnia 2013 r.)

Kraj emisji	Wartość zakupionych obligacji		Przeciętny termin zapadalności (w latach)
	Wartość nominalna (w mld EUR)	Wartość księgowa (w mld EUR)	
Irlandia	9,7	9,2	5,3
Grecja	27,7	25,4	3,4
Hiszpania	38,8	38,4	3,6
Włochy	89,7	86,8	4,1
Portugalia	19,8	19,0	3,4
Ogółem	185,7	178,8	3,9

Źródło: [EBC, 2014].

Wykres 3. Skumulowana kwota zakupów obligacji rządowych przez EBC

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji EBC.

Skuteczność SMP

Interwencje EBC okazały się bardzo skuteczne, jeśli chodzi o ich wpływ na obniżenie stóp rentowności papierów rządowych krajów PIIGS, w pierwszym i drugim tygodniu od momentu rozpoczęcia tych operacji. Później ustał efekt obniżenia stóp rentowności obligacji rządowych. W dłuższym okresie nastąpił wzrost stóp obligacji rządowych i doszło do zmniejszenia skali interwencji. W okresie pomiędzy realizacją SMP1 i SMP2 zaobserwowano jeszcze bardziej radykalny wzrost stóp rentowności. Generalnie program SMP był mało skuteczny, jeśli chodzi o zapobieganie znacznemu wzrostowi stóp rentowności papierów rządowych krajów PIIGS. Przyczyną braku skuteczności tego programu były zbyt małe kwoty przeznaczane na zakup obligacji.

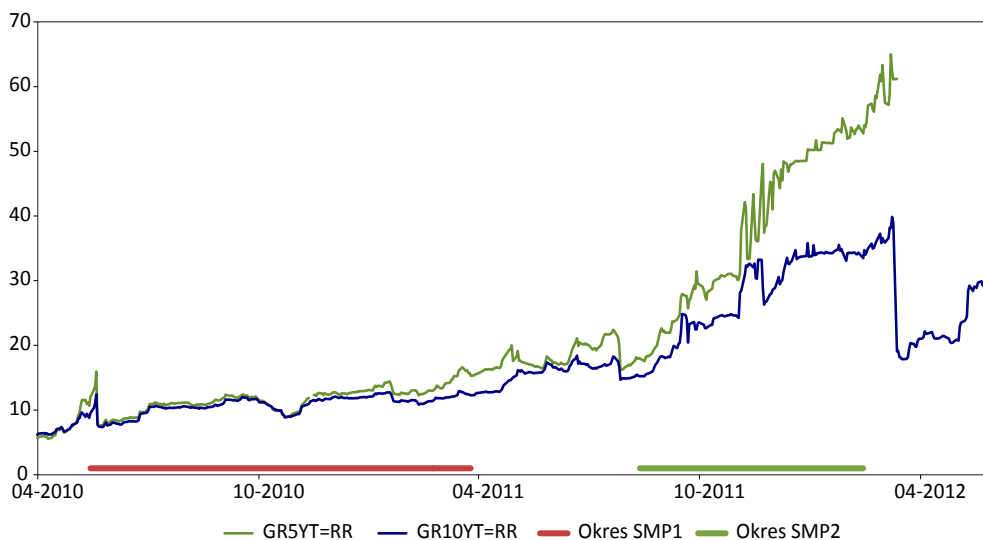
W dalszej części rozdziału zostanie przeanalizowany wpływ programu SMP na rentowność obligacji krajów PIIGS.

Grecja

W okresie stosowania SMP1 stopy rentowności papierów rządowych Grecji generalnie wykazywały tendencję rosnącą. Po zakończeniu realizacji SMP1 stopy rentowności dla papierów rządowych pięcioletnich były znacznie wyższe niż dla papierów dziesięcioletnich. Był to wyraźny sygnał, że Grecja ma ogromne problemy z bieżącym finansowaniem potrzeb budżetowych.

SMP2 nie obejmował papierów Grecji. W okresie realizacji SMP2 stopy rentowności papierów rządowych Grecji zdecydowanie wzrosły. EBC przygotowywał „kontrolowane” bankructwo Grecji.

Wykres 4. Stopy rentowności Grecji w okresie od 1 kwietnia 2010 r. do 28 maja 2012 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Thomson-Reuters.

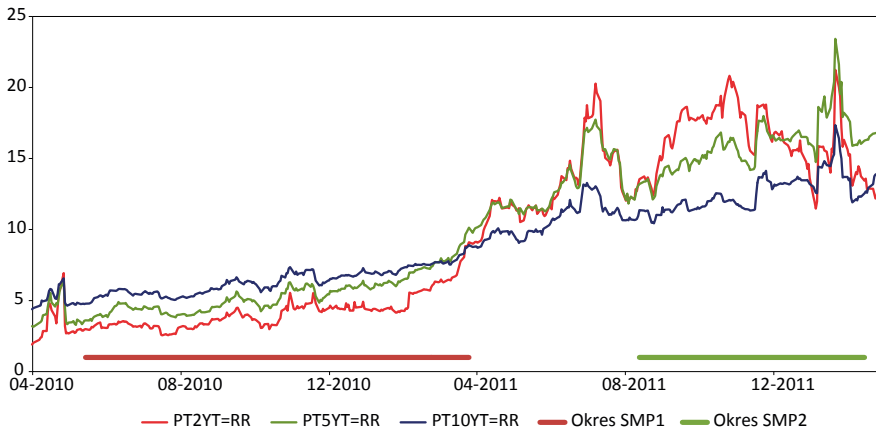
Portugalia

W okresie stosowania SMP1 stopy rentowności papierów rządowych Portugalii zazwyczaj wykazywały tendencję rosnącą. Po zakończeniu realizacji SMP1 stopy rentowności dla dwuletnich papierów rządowych były znacznie wyższe niż dla papierów dziesięcioletnich. To oznaczało, że Portugalia, tak jak Grecja, ma duże problemy z bieżącym finansowaniem potrzeb budżetowych.

SMP2 nie obejmował papierów Portugalii. W okresie realizacji SMP2 rentowność papierów rządowych Portugalii była zdecydowanie wyższa niż w okresie realizacji SMP1.

EBC jest niekonsekwentny. Reagował przy stosunkowo niewielkich zmianach stóp rentowności w 2010 r., natomiast wykluczył Portugalię z SMP2 w 2011 r., gdy stopy rentowności dla papierów rządowych tego kraju były znacznie wyższe i gdy państwo to miało o wiele większe trudności z finansowaniem bieżących potrzeb budżetowych (krótkoterminowe stopy rentowności były znacznie wyższe niż długoterminowe stopy rentowności) niż w roku poprzednim.

Wykres 5. Stopy rentowności Portugalii w okresie od 1 kwietnia 2010 r. do 28 lutego 2012 r.

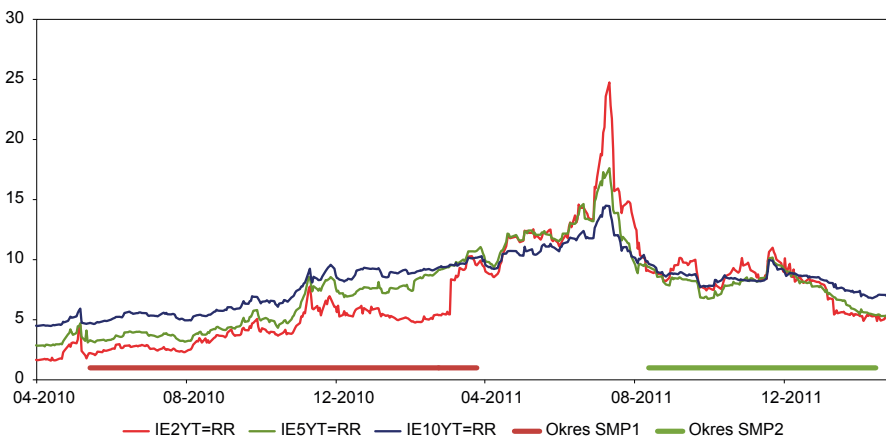


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Thomson-Reuters.

Irlandia

Wnioski wynikające z realizacji przez EBC wspomnianych programów i w przypadku Irlandii, i w przypadku Portugalii są podobne. W okresie stosowania SMP1 stopy rentowności papierów rządowych Irlandii także wykazywały tendencję rosnącą. Po zakończeniu realizacji SMP1 stopy rentowności dla dwuletnich papierów rządowych, tak jak w przypadku Portugalii, były znacznie wyższe niż dla papierów dziesięcioletnich. SMP2 nie obejmował papierów Irlandii. Pod koniec okresu realizacji SMP2 stopy rentowności tego kraju zaczęły wyraźnie spadać. Był to efekt racjonalnej polityki fiskalnej rządu Irlandii.

Wykres 6. Stopy rentowności Irlandii w okresie od 1 kwietnia 2010 r. do 28 lutego 2012 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Thomson-Reuters.

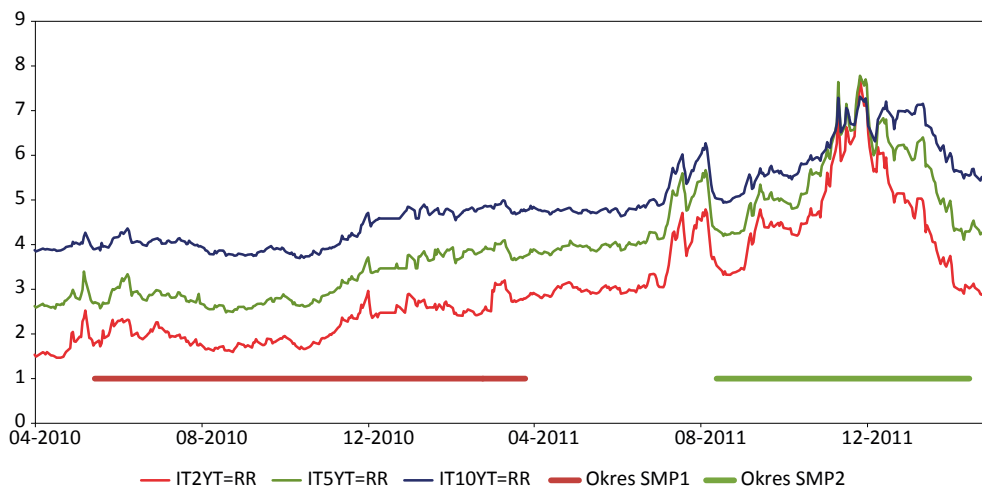
Włochy i Hiszpania

SMP2 obejmował zakup papierów rządowych Włoch i Hiszpanii. Pierwsze zakupy miały miejsce 8 sierpnia 2011 r. W lipcu i na początku sierpnia 2011 r. stopy rentowności papierów rządowych tych krajów znacznie wzrosły. Z danych przedstawionych na wykresach 7 i 8 wynika, że uruchomienie SMP2 było reakcją EBC na znaczny wzrost stóp rentowności. Wyraźnie widać, że zakup papierów w pierwszych dwóch tygodniach spowodował znaczne obniżenie stóp rentowności. W kolejnych tygodniach stopy rentowności bardzo wzrosły, przekroczyły nawet poziomy odnotowane w lipcu 2011 r. Najwyższe poziomy stopy rentowności osiągnęły pod koniec listopada 2011 r. Stopy rentowności dla papierów dwuletnich i pięcioletnich były wyższe niż stopy rentowności dla papierów dziesięcioletnich, co świadczyło o trudnościach, jakie wspomniane państwa miały z finansowaniem bieżących potrzeb budżetowych.

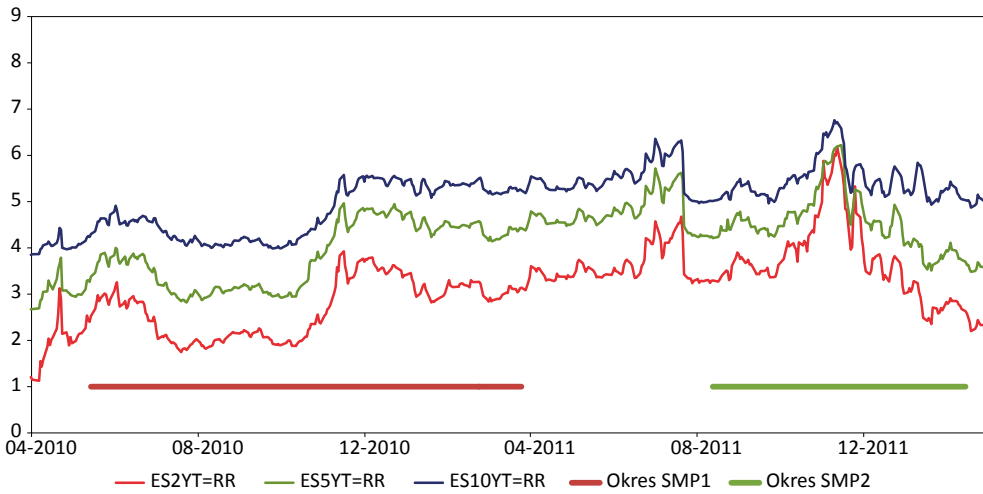
Od początku grudnia 2011 r. stopy rentowności zaczęły spadać. Nadal były dokonywane zakupy papierów rządowych Włoch i Hiszpanii. Spadek stóp rentowności był jednak efektem zmian w polityce fiskalnej tych krajów.

Wykresy 7 i 8 przedstawiają stopy rentowności papierów rządowych Włoch i Hiszpanii. Warto zwrócić uwagę na podobieństwo (wysoką korelację) dotyczące kształtowania się stóp rentowności w tych dwóch krajach.

Wykres 7. Stopy rentowności Włoch w okresie od 1 kwietnia 2010 r. do 28 lutego 2012 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Thomson-Reuters.

Wykres 8. Stopy rentowności Hiszpanii w okresie od 1 kwietnia 2010 r. do 28 lutego 2012 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Thomson-Reuters.

Krytyka SMP

Zakup obligacji krajów PIIGS przez EBC był krytykowany przez Niemcy. Christian Wulff, prezydent Niemiec, określił działania EBC jako „prawnie wątpliwe” [Atkins, 2011]. Traktaty Unii Europejskiej zabraniają bowiem bezpośredniego zakupu obligacji od rządów. Oczywiście EBC kupował obligacje nie na rynku pierwotnym (mowa tu o bezpośrednich emisjach obligacji rządowych), lecz na rynku wtórnym. Prezydent Niemiec stwierdził, że były to działania „obchodzące” prawo. Wypowiedzi te są zgodne ze stanowiskiem innych polityków i ekonomistów niemieckich, a także Jensa Weidmanna, prezesa Bundesbanku, który był przeciwnikiem zakupu obligacji rządowych przez bank centralny.

Pod wpływem wyraźnego nacisku ze strony Bundesbanku w grudniu 2011 r. Mario Draghi, prezes EBC, wypowiedział się przeciwko rozszerzeniu SMP i wprowadził jako substytut długoterminowe (trzyletnie) operacje zasilające banki strefy euro w pieniądzu.

3.4.3. Trzyletnie LTRO

W dniu 22 grudnia 2011 r. EBC przeprowadził pierwszą operację trzyletnią, zasilającą banki w kwocie 480 mld EUR. Jej termin zapadalności przypada na 29 stycznia 2015 r. W dniu 1 marca 2012 r. EBC przeprowadził drugą operację trzyletnią, zasilającą banki w kwocie 530 mld EUR. Termin zapadalności tej operacji przypada na 26 lutego 2015 r.

3.4.4. OMT

W dniu 6 września 2012 r. EBC ogłosił rozpoczęcie programu OMT (*Outright Monetary Transactions*) i zakończenie SMP [EBC, 2012]. Program OMT jest zbliżony do SMP, lecz bardziej od niego restrykcyjny. Uruchomienie zakupu papierów rządowych zostało uwarunkowane przygotowaniem przez rząd danego kraju programu naprawczego, wykorzystującego środki pomocowe EFSF/ESM i ewentualnie IMF. Program OMT przewidywał, że ewentualne zakupy papierów wartościowych będą dotyczyły papierów o krótszych terminach zapadalności. Zdecydowano, że wykreowana w wyniku zakupu papierów rządowych płynność będzie w pełni sterylizowana.

Po decyzji o uruchomieniu programu OMT nastąpił dość długi okres względnego spokoju na rynkach finansowych, który trwał niemal do końca maja 2013 r. (do momentu ogłoszenia taperingu przez Fed). W ramach programu OMT Europejski Bank Centralny nie zakupił żadnych papierów wartościowych.

Uspokojenie rynków finansowych wynikało nie z ogłoszenia programu OMT, lecz z wyraźnego stwierdzenia prezesa EBC, Mario Draghiego, że Europejski Bank Centralny nie dopuści do rozpadu strefy euro. Wcześniej przez kilka miesięcy trwały bowiem rozliczne dyskusje na temat różnych wariantów rozpadu strefy euro (jednym z nich było np. wykluczenie Grecji).

3.4.5. TLTRO

W dniu 5 czerwca 2014 r. EBC ogłosił rozpoczęcie dwóch programów TLTRO (*targeted LTRO*) oraz zakupu ABS. Przed ogłoszeniem tych programów intensywnie dyskutowano również o QE (zakupie papierów rządowych). Zdecydowano także o zaprzestaniu sterylizacji SMP.

Programy TLTRO miały wystartować we wrześniu i grudniu 2014 r. Oba programy TLTRO, z limitem 400 mld EUR, mają zakończyć się we wrześniu 2018 r. Początkowo banki będą mogły otrzymać pożyczki w kwocie 7% kredytów udzielonych podmiotom z sektora niefinansowego, z wyłączeniem kredytów hipotecznych. Ponadto od marca do czerwca 2015 r. będą mogły otrzymać pożyczki w wysokości trzykrotnej kwoty udzielonych kredytów.

Program ma szanse powodzenia przy rosnącym popycie na kredyty oferowane przez banki przedsiębiorstwom i klientom indywidualnym.

4. Interwencje walutowe

We wrześniu 2010 r. minister finansów Brazylii, Guido Mantego, wprowadził koncepcję „wojen walutowych”. Interwencje walutowe wielu krajów w 2010 i 2011 r. potwierdzają, że duża liczba państw zdecydowała się w ten sposób odpowiedzieć na niekonwencjonalną politykę QE, prowadzoną zwłaszcza przez Fed i BoE.

Od 2010 r. interwencje walutowe były prowadzone przez banki centralne wielu państw. Największe znaczenie miały interwencje walutowe prowadzone w 2011 r. przez Bank Japonii oraz Narodowy Bank Szwajcarii. W tym samym roku interwencje walutowe prowadziły inne kraje, m.in. Brazylia, Meksyk, Polska, Turcja, Korea Południowa, Indie i Indonezja. Wówczas często mówiono o wojnach walutowych.

4.1. Japonia

Po dłuższej przerwie, w dniu 15 września 2010 r. Bank Japonii ponownie zdecydował się na interwencje walutowe (wcześniej interweniował w marcu 2004 r.). Kupił około 20–25 mld USD. W marcu 2011 r., po trzęsieniu ziemi i kryzysie nuklearnym w Japonii, kraje G7 wraz z Bankiem Japonii podjęły skoordynowaną interwencję walutową w celu osłabienia jena (zakupiono ok. 9 mld USD).

W tym samym celu Bank Japonii przeprowadzał także interwencje walutowe na początku sierpnia 2011 r. oraz pod koniec października 2011 r.

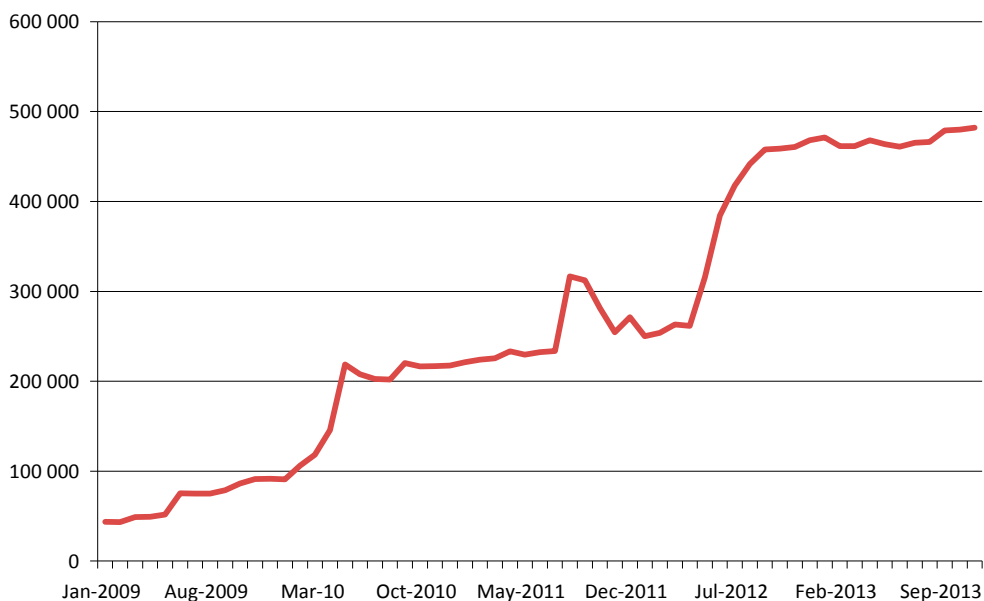
4.2. Szwajcaria

Narodowy Bank Szwajcarii (Swiss National Bank) prowadził sukcesywnie interwencje walutowe od marca do końca 2009 r. Głównym celem tych interwencji było przeciwdziałanie aprecjacji franka szwajcarskiego oraz deflacji. W grudniu 2009 r. SNB zdecydował, że niezbyt duża aprecjacja jest dopuszczalna. Interwencje były jednak prowadzone nadal, do czerwca 2010 r., by zapobiec zbyt silnej aprecjacji franka [Danthine, 2011], a następnie również w 2011 i 2012 r.

W dniu 6 września 2011 r. SNB zapowiedział, że będzie prowadził interwencje walutowe, by nie dopuścić do wzmocnienia franka. Ustalono próg minimalny na poziomie 1,2 EUR/CHF (cena EUR powinna być wyższa niż 1,2 EUR/CHF). W tym dniu odnotowano ok. 10-procentowy wzrost euro w stosunku do franka (nastąpił spadek ceny franka). Fakt ten jest uznawany za **największą w historii zmianę kursu walutowego w ciągu jednego dnia**.

Wykres 9 przedstawia wielkość rezerw dewizowych SNB. Od stycznia 2009 r. do listopada 2013 r. rezerwy walutowe wzrosły z poziomu 43,5 mld USD do poziomu 482 mld USD. Największe przyrosty rezerw miały miejsce w okresach: marzec–czerwiec 2009, styczeń–maj 2010, lipiec–sierpień 2011 oraz kwiecień–sierpień 2012.

Wykres 9. Rezerwy walutowe Szwajcarii od początku 2009 r. do września 2013 r.
(w mln USD)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SNB.

4.3. Czechy

W listopadzie 2013 r., w ciągu kilku kolejnych dni, Narodowy Bank Czech (Czech National Bank) sprzedał 200 mld koron (9,91 mld USD). Głównym deklarowanym celem interwencji walutowej było uniknięcie deflacji. Interwencja była przez kilka miesięcy przygotowywana i konsultowana z IMF. Okazała się niezwykle skuteczna, jeśli chodzi o utrzymywanie kursu euro w stosunku do korony na nowym poziomie oraz o stabilizację oczekiwanej zmienności tego kursu. Wydaje się, że cel, jakim było uniknięcie deflacji, również został osiągnięty, gdyż stopa inflacji utrzymuje się powyżej zera (stopa inflacji w Polsce jest ujemna).

5. Efekty QE i interwencji walutowych przy wykorzystaniu transakcji CBS

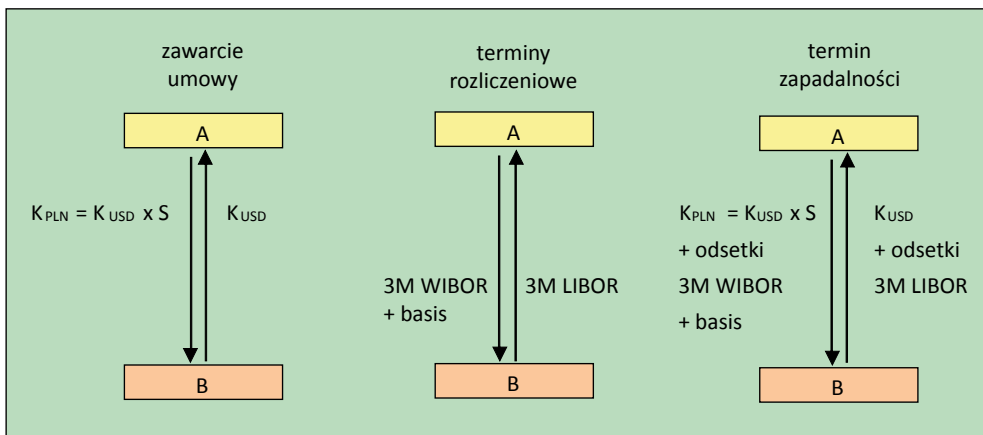
W tym podrozdziale zostanie przedstawiony wpływ niekonwencjonalnej polityki pieniężnej oraz interwencji walutowych, polegających na zakupie waluty obcej, na kształtowanie się kursu walutowego oraz stóp procentowych na rynku międzybankowym w kraju stosującym tego rodzaju narzędzia polityki monetarnej.

Oczywiście jest wiele czynników wpływających na kurs walutowy i wysokość stóp procentowych. Czynniki te mogą zaburzać oddziaływanie niekonwencjonalnej polityki pieniężnej i interwencji. Ważnym czynnikiem wpływającym zwłaszcza na kursy walutowe są interwencje walutowe pozostałych krajów, które starają się utrzymać własną konkurencyjność na odpowiednim poziomie.

5.1. Istota transakcji CBS

Walutowy swap bazowy (*currency basis swap* – CBS) to szczególny rodzaj CIRS (*currency interest rate swap*), w którym obie stopy są zmienne. Stopą zmienną dla waluty obcej jest 3M LIBOR bądź 3M EURIBOR, natomiast stopą zmienną dla waluty krajowej jest 3M WIBOR + basis.

Rysunek 1. Walutowy swap bazowy



Źródło: opracowanie własne.

W celu dokładniejszego przedstawienia transakcji CBS w tabeli 5 zostały zaprezentowane kwotowania CBS dla transakcji EUR/PLN w dniu 21 sierpnia 2014 r.

Tabela 5. Kwotowania CBS dla EUR/PLN

Nazwa	Termin	Data	Godzina	Waluta	Stopa	Bid	Ask
PL3WEU3E1Y=ICAP	1Y	2014-08-21	9:52:48	PLNEUR		-15,00	5,00
PL3WEU3E2Y=ICAP	2Y	2014-08-21	9:52:47	PLNEUR	3M WBOR/3M EUBOR	-17,00	3,00
PL3WEU3E3Y=ICAP	3Y	2014-08-21	9:52:48	PLNEUR	3M WBOR/3M EUBOR	-19,00	1,00
PL3WEU3E4Y=ICAP	4Y	2014-08-21	9:52:47	PLNEUR	3M WBOR/3M EUBOR	-23,00	-3,00
PL3WEU3E5Y=ICAP	5Y	2014-08-21	9:52:48	PLNEUR	3M WBOR/3M EUBOR	-27,00	-7,00
PL3WEU3E6Y=ICAP	6Y	2014-08-21	9:52:47	PLNEUR	3M WBOR/3M EUBOR	-30,00	-10,00
PL3WEU3E7Y=ICAP	7Y	2014-08-21	10:13:11	PLNEUR	3M WBOR/3M EUBOR	-32,00	-12,00
PL3WEU3E8Y=ICAP	8Y	2014-08-21	14:21:48	PLNEUR	3M WBOR/3M EUBOR	-33,00	-13,00
PL3WEU3E9Y=ICAP	9Y	2014-08-21	10:13:11	PLNEUR	3M WBOR/3M EUBOR	-34,00	-14,00
PL3WEU3E10Y=ICAP	10Y	2014-08-21	10:13:11	PLNEUR	3M WBOR/3M EUBOR	-34,00	-14,00
PL3WEU3E12Y=ICAP	12Y	2014-08-21	10:13:11	PLNEUR	3M WBOR/3M EUBOR	-31,00	-11,00
PL3WEU3E15Y=ICAP	15Y	2014-08-21	10:13:11	PLNEUR	3M WBOR/3M EUBOR	-27,00	-7,00
PL3WEU3E20Y=ICAP	20Y	2014-08-21	10:13:11	PLNEUR	3M WBOR/3M EUBOR	-22,00	-2,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Thomson-Reuters.

Załóżmy, że jakiś bank w Polsce zawiera pięcioletnią transakcję CBS. Otrzymuje kapitał w EUR i przekazuje kapitał w PLN. Bank ten będzie co trzy miesiące płacił odsetki według stopy 3M EURIBOR i otrzymywał odsetki według aktualnej stopy 3M WIBOR, pomniejszonej o basis, czyli 27/100. Przykładowo, jeśli stopa 3M WIBOR wyniesie np. 3%, to bank otrzyma odsetki według stopy 3% – 27/100, czyli 2,73%.

Ujemna basis oznacza, że dla banku w Polsce koszt pozyskania waluty obcej jest o ok. 0,27% wyższy niż stopa depo dla waluty obcej (nieznaczące różnice mogą wynikać z różnych konwencji liczenia odsetek, np. dla WIBOR stosuje się konwencję a/365, a dla EURIBOR a/360).

Otrzymywanie odsetek według niższej stopy krajowej oznacza, że wynikowy kurs walutowy (prawdziwy kurs dla tej transakcji) jest niższy niż aktualny kurs rynkowy. Przykładowo, jeśli rynkowy kurs EUR/PLN wynosi 4,19, to kurs wynikowy przy obniżonych o basis stopach krajowych może wynosić np. 4,16.

Występowanie odmiennej basis dla różnych terminów oznacza występowanie wielu krzywych struktury terminowej stóp procentowych oraz struktury terminowej wynikowych kursów walutowych (zależnej od terminu zapadalności transakcji CBS).

Znaczna część przepływów kapitałowych dokonuje się poprzez transakcje FX swap, CIRS i CBS. Kurs wynikowy w tych transakcjach jest inny niż rynkowy kurs spot.

Basis zależy głównie od poziomu płynności (nadmiaru bądź niedoboru pieniądza w dwóch walutach!). Ponieważ w transakcji występują dwie waluty, ujemna basis wystąpi w warunkach nadmiaru płynności pieniądza krajowego,

a także w sytuacji niedoboru płynności waluty obcej. Dodatnia basis wystąpi w przypadku niedoboru płynności pieniądza krajowego bądź nadmiaru płynności w walucie obcej.

Niekonwencjonalna polityka pieniężna, stosowana przez Fed, BoE, BoJ czy EBC, bądź interwencje walutowe polegające na zakupie waluty obcej, stosowane przez BoJ, SNB czy też ČNB, powodują zmniejszenie basis w walutach tych krajów, a więc obniżenie stóp procentowych w walutach tych państw, oraz deprecjację rynkowych kursów walutowych spot tych krajów.

Przepływ kapitału poprzez CBS powoduje, że efekt deprecjacji waluty lokalnej jest w pewnym stopniu niwelowany, gdyż kursy wynikowe waluty lokalnej w transakcjach CBS są niższe niż rynkowe kursy spot.

Kwotowania CBS informują, jaki jest **kurs idealnej równowagi walutowej** [termin wprowadzony przez autora], tj. poziom kursu, przy którym popyt i podaż na rynku CBS byłyby równe popytowi i podaży na rynku spot. Tak rozumiany kurs równowagi to poziom kursu, dla którego rynkowe kwotowania mid basis są równe zeru. Przykładowo taki kurs EUR/USD, na poziomie ok. 1,39, odnotowano w miesiącach maj–sierpień 2014 r. Kurs EUR/USD na poziomie 1,33 jest, zgodnie z tą koncepcją, zbyt niski (euro jest wtedy niedoszacowane).

Struktura terminowa basis ma również pewne wartości prognostyczne. Obserwując kwotowania CBS dla różnych walut, można zaobserwować, że w przypadku bardzo długich terminów rynek oczekuje powrotu kursu walutowego do poziomu **kursu idealnej równowagi walutowej**.

Tabela 6 przedstawia kwotowania dla CBS USD/EUR. Warto zwrócić uwagę na bardzo długie terminy zapadalności transakcji.

Tabela 6. Kwotowania CBS dla USD/EUR

Nazwa	Termin	Data	Godzina	Waluta	Stopa	Bid	Ask
EURCBS3M=ICAP	3M	2014-08-22	11:31:11	EUR	3MEURIBO/3MLIBOR	-17,50	-7,50
EURCBS6M=ICAP	6M	2014-08-22	11:31:09	EUR	3MEURIBO/3MLIBOR	-17,25	-7,25
EURCBS9M=ICAP	9M	2014-08-22	11:31:09	EUR	3MEURIBO/3MLIBOR	-17,25	-7,25
EURCBS18M=ICAP	18M	2014-08-22	11:13:48	EUR	3MEURIBO/3MLIBOR	-16,75	-6,75
EURCBS1Y=ICAP	1Y	2014-08-22	11:30:53	EUR	3MEURIBO/3MLIBOR	-14,25	-9,25
EURCBS2Y=ICAP	2Y	2014-08-22	11:30:53	EUR	3MEURIBO/3MLIBOR	-14,00	-9,00
EURCBS3Y=ICAP	3Y	2014-08-21	12:16:01	EUR	3MEURIBO/3MLIBOR	-13,50	-8,50
EURCBS4Y=ICAP	4Y	2014-08-21	12:16:02	EUR	3MEURIBO/3MLIBOR	-12,75	-7,75
EURCBS5Y=ICAP	5Y	2014-08-21	17:02:09	EUR	3MEURIBO/3MLIBOR	-11,75	-6,75
EURCBS7Y=ICAP	7Y	2014-08-21	17:02:09	EUR	3MEURIBO/3MLIBOR	-9,75	-4,75
EURCBS10Y=ICAP	10Y	2014-08-21	17:02:09	EUR	3MEURIBO/3MLIBOR	-7,50	-2,50

Nazwa	Termin	Data	Godzina	Waluta	Stopa	Bid	Ask
EURCBS15Y=ICAP	15Y	2014-08-21	17:02:09	EUR	3MEURIBO/3MLIBOR	-5,75	-0,75
EURCBS20Y=ICAP	20Y	2014-08-21	17:02:09	EUR	3MEURIBO/3MLIBOR	-5,00	0,00
EURCBS25Y=ICAP	25Y	2014-08-21	17:02:09	EUR	3MEURIBO/3MLIBOR	-4,75	0,25
EURCBS30Y=ICAP	30Y	2014-08-21	17:02:09	EUR	3MEURIBO/3MLIBOR	-4,75	0,25
EURCBS40Y=ICAP	40Y	2014-08-21	17:02:09	EUR	3MEURIBO/3MLIBOR	-5,25	-0,25
EURCBS50Y=ICAP	50Y	2014-08-21	17:02:09	EUR	3MEURIBO/3MLIBOR	-5,25	-0,25

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Thomson-Reuters.

Transakcja CBS może być porównana z serią walutowych transakcji FX. Na podstawie FX swap można wyznaczyć implikowaną stopę krajową. Odpowiednikiem basis w transakcji CBS jest różnica pomiędzy stopą implikowaną na podstawie FX swap a aktualną stopą depozytu na rynku⁸. Można ją przedstawić za pomocą wzoru:

$$i_d^{imp} - i_d^N = \frac{SP + S_0 \cdot (1 + i_f^N T) - 1}{S_0 T} - i_d^N \quad (1)$$

gdzie:

S_0 – kurs spot,

SP – punkty swapowe,

i_d^N – nominalna stopa procentowa w skali roku w walucie krajowej,

i_f^N – nominalna stopa procentowa w skali roku w walucie zagranicznej,

T – okres wyrażony jako ułamek roku (liczba dni dzielona przez 360 dla stopy zagranicznej bądź 365 dla stopy krajowej).

5.2. Niekonwencjonalna polityka pieniężna

5.2.1. Fed

QE1

W dniu 15 września 2008 r. bank Lehman Brothers ogłosił bankructwo. Basis dla 1Y USD/EUR wynosiła -24,5. W dniu 30 września wynosiła już -93, a 9 października 2008 r. -115. Co to oznaczało? Dla banku w Europie, pozyskującego zabezpieczoną pożyczkę w dolarach, na rok poprzez CBS, koszt pozyskania dolara był wyższy

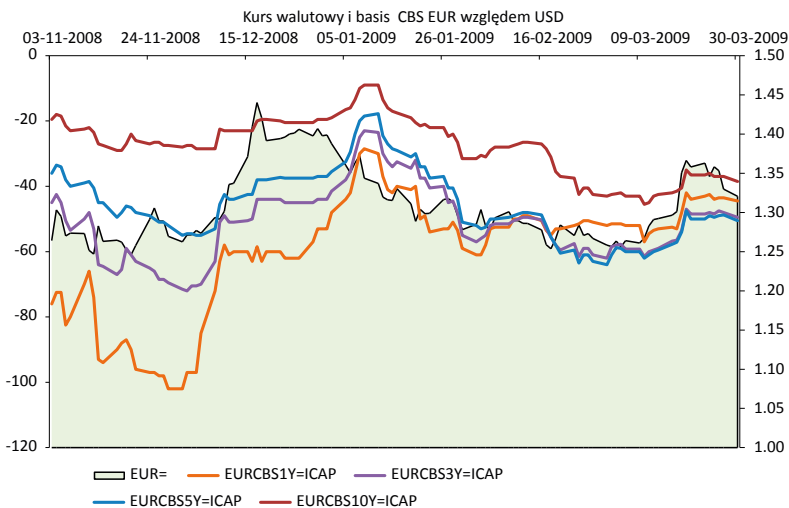
⁸ Jest to przekształcenie znanego wzoru Fishera na kurs forward.

o 1,15% (odpowiednio dla banku ze Stanów Zjednoczonych koszt pozyskania euro był niższy o 1,15%) w stosunku do stóp depozycyjnych na rynku.

W dniu 25 listopada 2008 r. Fed ogłosił plan zakupu papierów wartościowych (QE1). Basis dla transakcji 1Y CBS wzrosła do poziomu -30 w pierwszej połowie stycznia 2009 r. Oznaczało to spadek stóp procentowych w walucie Stanów Zjednoczonych i wzrost stóp procentowych w walucie krajów strefy euro. Przez pierwsze dwa tygodnie grudnia 2008 r. kurs euro wzrósł z poziomu 1,26 EUR/USD do poziomu 1,44 EUR/USD (osłabił się dolar względem euro).

Efekty ogłoszenia przez Fed w dniu 18 marca 2009 r. dodatkowych, znacznie większych zakupów papierów wartościowych były dużo mniejsze, ale również miały wpływ na zmniejszenie stóp procentowych w USA i deprecjację dolara.

Wykres 10. QE1. Kurs walutowy EUR/USD i basis CBS EUR/USD w okresie od 1 listopada 2008 r. do 31 marca 2009 r.



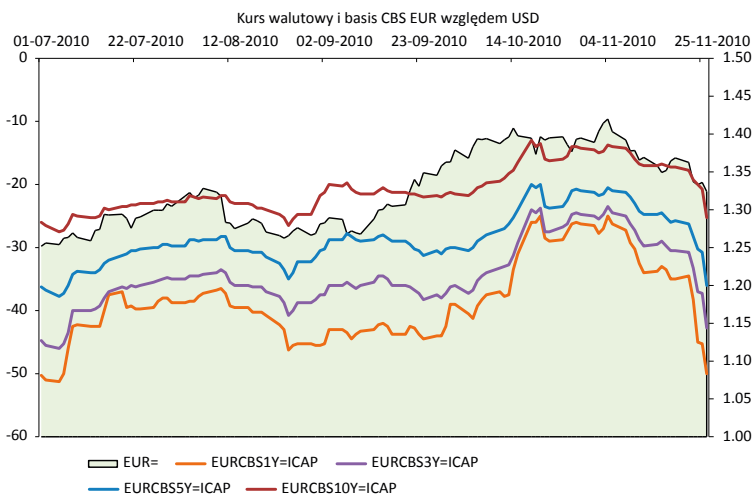
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Thomson-Reuters.

QE2

W dniu 27 sierpnia 2010 r. rozpoczął się program QE2. Wyraźnie osłabił się dolar (wzrosła cena euro) oraz spadły stopy w walucie amerykańskiej (wzrosły stopy w walucie krajów euro). Basis dla transakcji 1Y CBS wzrosła z poziomu -45 w dniu 27 sierpnia 2010 r. do poziomu $-24,5$ w dniu 10 października 2010 r. Oznaczało to spadek stóp procentowych w walucie Stanów Zjednoczonych i wzrost stóp procentowych w walucie krajów strefy euro.

Od końca sierpnia 2010 r. do 4 listopada tego roku kurs euro wzrósł z poziomu 1,27 EUR/USD do poziomu 1,42 EUR/USD (osłabił się dolar względem euro).

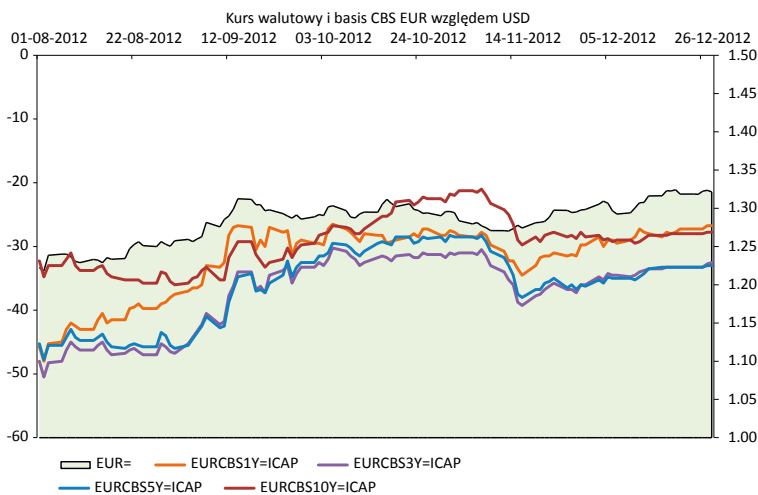
Wykres 11. QE2. Kurs walutowy EUR/USD i basis CBS EUR/USD w okresie od 1 lipca do 30 listopada 2010 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Thomson-Reuters.

QE3

Wykres 12. QE3. Kurs walutowy EUR/USD i basis CBS EUR/USD w okresie od 8 sierpnia do 31 grudnia 2012 r.



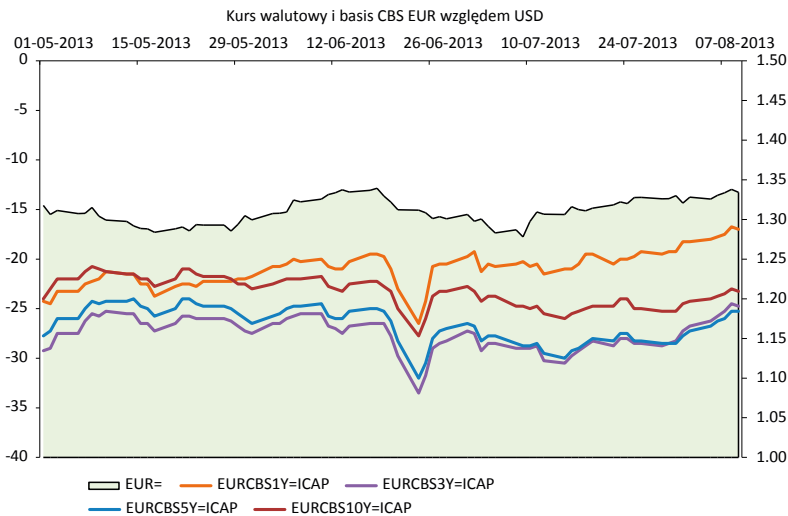
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Thomson-Reuters.

W dniu 13 września 2012 r. Fed rozpoczął trzeci etap programu (QE3). Jego efekty były dużo słabsze niż efekty programów QE1 i QE2, choć generalnie rzecz biorąc, i tym razem doszło do osłabienia kursu dolara i spadku krajowych stóp procentowych w walucie amerykańskiej. Warto też podkreślić, że rynek zazwyczaj z pewnym wyprzedzeniem reaguje na decyzje banku centralnego.

Tapering

Fed zaczął wyraźnie ograniczać zakupy papierów wartościowych w trzecim tygodniu maja 2013 r. Nastąpił wtedy znaczny wzrost stóp procentowych w walucie amerykańskiej oraz doszło do aprecjacji dolara.

Wykres 13. Kurs walutowy EUR/USD i basis CBS EUR/USD w okresie od 1 maja do 9 sierpnia 2013 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Thomson-Reuters.

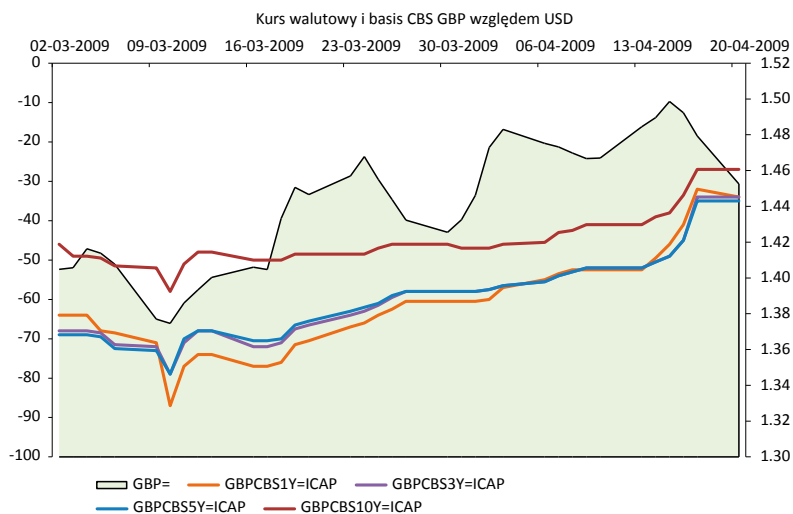
5.2.2. Bank Anglii

Bank Anglii ogłosił rozpoczęcie programu QE 5 marca 2009 r. W dniu 4 marca kurs GBP/USD wynosił 1,4163, a kilka dni później, 10 marca, kształtował się na poziomie 1,3746 (nastąpiła deprecjacja funta). Basis dla 1Y CBS wynosiła 4 marca 2009 r. -64, a 10 marca spadła do -87. A zatem stopy procentowe w walucie brytyjskiej spadały. Reakcja kursu walutowego i stóp procentowych była dość krótkotrwała. Dlaczego? Od 18 marca 2009 r. Fed znacznie zwiększył swój program QE. Te dwa

banki w tym samym czasie prowadziły podobną niekonwencjonalną politykę monetarną. Z danych przedstawionych na wykresie 14 wynika wyraźnie, że Fed wygrał tę rywalizację (nastąpiła deprecjacja dolara i doszło do spadku stóp procentowych w walucie amerykańskiej).

Zwiększenie zakupów w październiku 2011 r. oraz w lutym 2012 r. przyniosło podobne, lecz również krótkotrwałe efekty.

Wykres 14. Kurs walutowy GBP/USD i basis CBS GBP/USD w okresie od 1 marca do 20 kwietnia 2009 r.

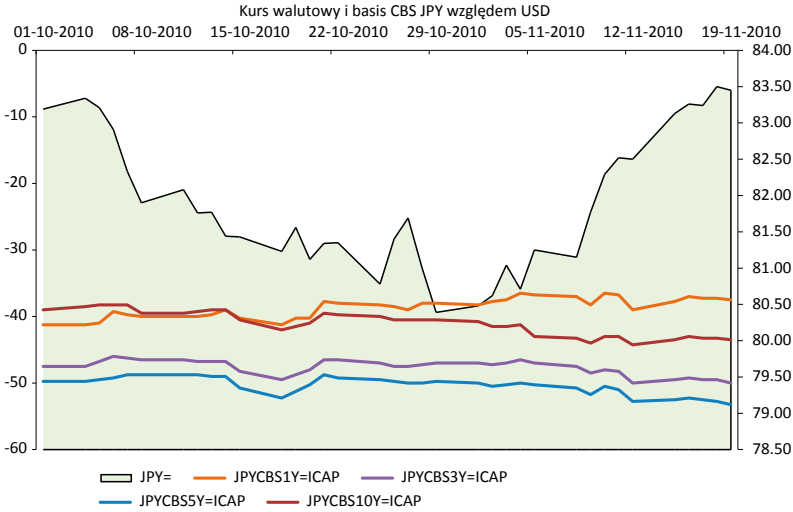


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Thomson-Reuters.

5.2.3. Bank Japonii

Program QE, rozpoczęty przez BoJ na początku października 2010 r., przyniósł nieznaczne efekty (proponowane kwoty były dość skromne). Warto jednak odnotować fakt, że kurs USD/JPY wzrósł z poziomu 80,39 w dniu 29 października 2010 r. do poziomu 83,50 w dniu 18 listopada 2010 r. (zwiększone zostały kwoty zakupu papierów wartościowych, a efektem tego była deprecjacja jena).

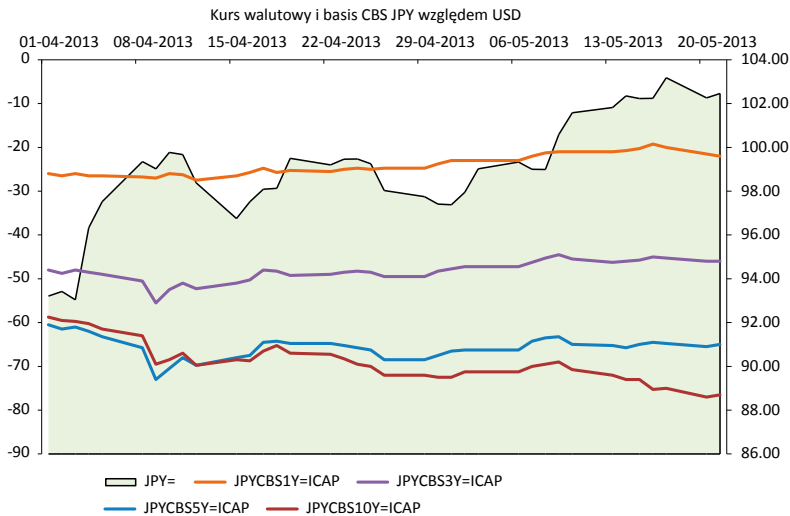
Wykres 15. Kurs walutowy USD/JPY i basis CBS USD/JPY w okresie od 1 października do 20 listopada 2010 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Thomson-Reuters.

Znaczne zwiększenie QE, rozpoczęte 4 kwietnia 2013 r., spowodowało aprecjację jena oraz dość nieznaczną reakcję stóp procentowych.

Wykres 16. Kurs walutowy USD/JPY i basis CBS USD/JPY w okresie od 1 kwietnia do 21 maja 2013 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Thomson-Reuters.

5.2.4. Europejski Bank Centralny

Covered Bonds

W dniu 9 maja 2009 r. ustalono, że EBC będzie kupował *covered bonds*. Efekty tego programu, jeśli chodzi o osłabienie stóp procentowych oraz kursu walutowego, ze względu na małe kwoty były niewielkie.

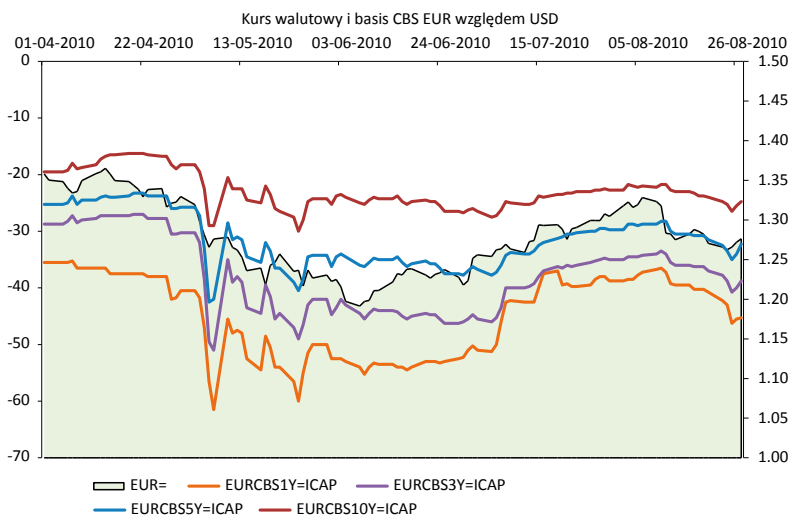
SMP1

Europejski Bank Centralny rozpoczął zakup obligacji rządowych w maju 2010 r. (na podstawie decyzji Rady Prezesów z 10 maja 2010 r.). Jak już wspomniano, do końca marca 2011 r. EBC zakupił obligacje rządowe Grecji, Irlandii i Portugalii na kwotę netto 73 mld EUR.

Basis dla transakcji 1Y CBS gwałtownie spadła (z poziomu $-40,5$ w dniu 3 maja 2010 r. do poziomu $-61,5$ w dniu 7 maja tego samego roku). Oznaczało to spadek stóp procentowych w walucie krajów strefy euro i wzrost stóp procentowych w walucie amerykańskiej.

Od początku maja 2010 r. do 7 czerwca tego samego roku kurs euro osłabił się z poziomu 1,32 USD/EUR do poziomu 1,20 USD/EUR (wzmocnił się dolar).

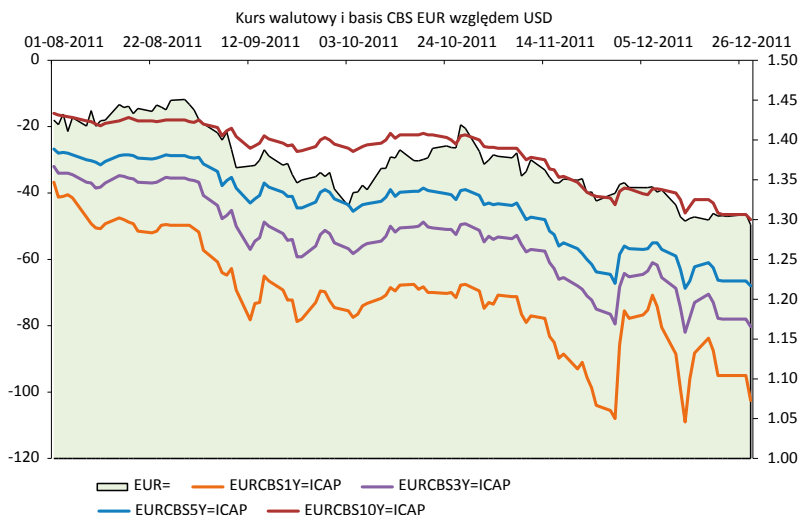
Wykres 17. Kurs walutowy EUR/USD i basis CBS EUR/USD w okresie od 1 kwietnia do 28 sierpnia 2010 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Thomson-Reuters.

SMP2

Wykres 18. Kurs walutowy EUR/USD i basis CBS EUR/USD w okresie od 1 sierpnia do 28 grudnia 2011 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Thomson-Reuters.

Realizacja drugiego etapu SMP rozpoczęła się na początku sierpnia 2011 r. Basis dla transakcji 1Y CBS gwałtownie spadła (z poziomu -37 w dniu 1 sierpnia 2011 r. do poziomu -108 w dniu 29 listopada 2011 r.). Oznaczało to spadek stóp procentowych w walucie krajów strefy euro i wzrost stóp procentowych w walucie amerykańskiej.

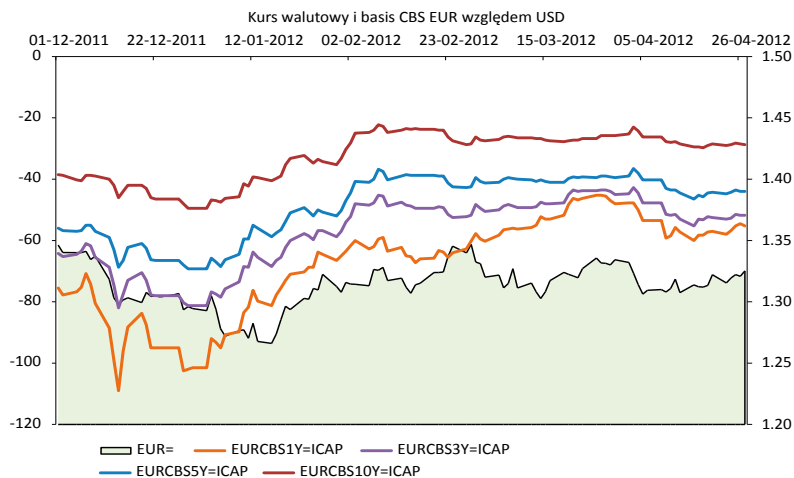
Od początku sierpnia 2011 r. do końca grudnia tego samego roku kurs euro osłabił się z poziomu 1,43 USD/EUR do poziomu 1,29 USD/EUR (wzmocnił się dolar).

LTRO

Jak już wspomniano wcześniej, w dniu 22 grudnia 2011 r. EBC przeprowadził pierwszą operację trzyletnią, zasilającą banki w kwocie 480 mld EUR. Jej termin zapadalności przypada na 29 stycznia 2015 r. W dniu 1 marca 2012 r. EBC przeprowadził drugą operację trzyletnią, zasilającą banki w kwocie 530 mld EUR, której termin zapadalności przypada na 26 lutego 2015 r.

Każda z tych operacji spowodowała spadek stóp procentowych w walucie krajów strefy euro i jej deprecjację. Oczywiście pierwsza z tych operacji przyniosła większe efekty niż druga.

Wykres 19. Kurs walutowy EUR/USD i basis CBS EUR/USD w okresie od 1 grudnia 2011 r. do 27 kwietnia 2012 r.

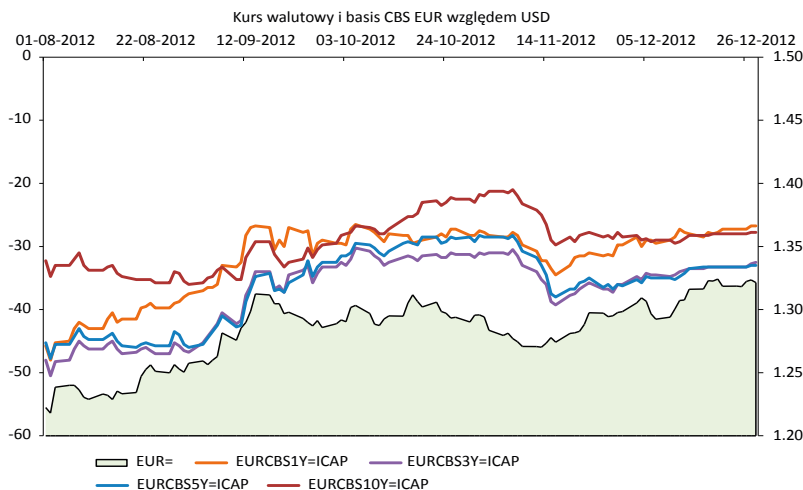


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Thomson-Reuters.

OMT

W dniu 6 września 2012 r. EBC ogłosił rozpoczęcie programu OMT (*Outright Monetary Transactions*), który, jak już wspomniano, nie różnił się zbytnio od SMP. Program spowodował nieznaczne osłabienie euro. Reakcja stóp procentowych była niewielka. EBC nie dokonał żadnych zakupów papierów rządowych w ramach tego programu.

Wykres 20. Kurs walutowy EUR/USD i basis CBS EUR/USD w okresie od 1 sierpnia do 28 grudnia 2012 r.

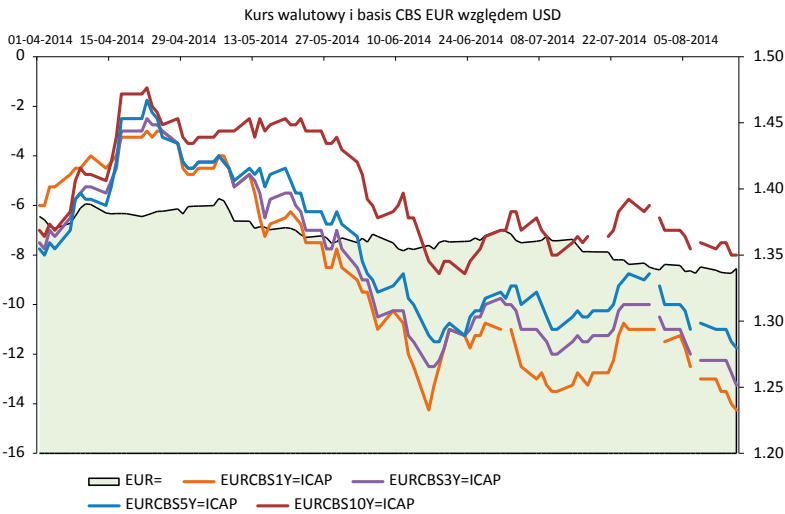


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Thomson-Reuters.

TLTRO

W dniu 5 czerwca 2014 r. EBC ogłosił rozpoczęcie programu TLTRO oraz zakupów ABS (nie wykluczył zakupu obligacji w ramach QE). Stopy procentowe w euro spadły i obniżył się kurs tej waluty. Kurs euro osłabił się również ze względu na dobre dane makroekonomiczne z gospodarki Stanów Zjednoczonych. Stopy procentowe w euro spadły.

Wykres 21. Kurs walutowy EUR/USD i basis CBS EUR/USD w okresie od 1 kwietnia do 15 sierpnia 2014 r.



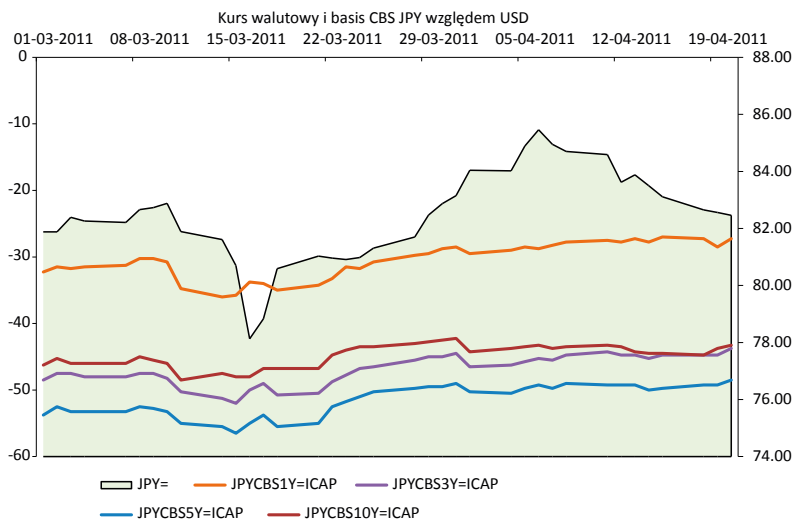
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Thomson-Reuters.

5.3. Interwencje walutowe

5.3.1. Japonia

Wykres 22 pokazuje skutki skoordynowanej interwencji banków centralnych G7, prowadzonej w celu osłabienia jena. Kurs walutowy USD/JPY wzrósł w okresie od 16 marca 2011 r. do 6 kwietnia 2011 r. z poziomu 78,13 do 85,46. Reakcja stóp procentowych była bardzo nieznaczna. Stopy spadły zaledwie o dwa punkty bazowe.

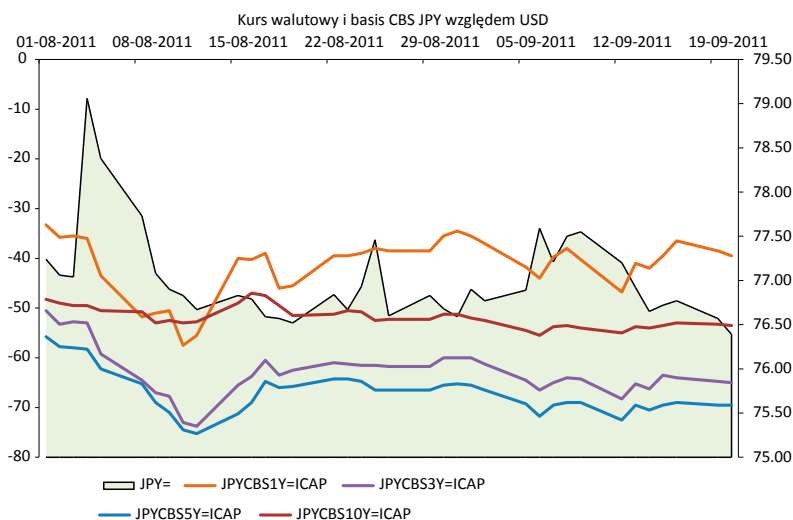
Wykres 22. Kurs walutowy USD/JPY i basis CBS USD/JPY w okresie od 1 marca do 20 kwietnia 2011 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Thomson-Reuters.

Na wykresie 23 zostały przedstawione efekty interwencji z początku sierpnia 2011 r. Kurs walutowy USD/JPY wzrósł z poziomu 77,04 w dniu 3 sierpnia do poziomu 79,06 w dniu 4 sierpnia. Basis dla 1Y CBS obniżył się z poziomu -35,5 w dniu 3 sierpnia do poziomu -57,5 w dniu 11 sierpnia.

Wykres 23. Kurs walutowy USD/JPY i basis CBS USD/JPY w okresie od 1 sierpnia do 19 września 2011 r.

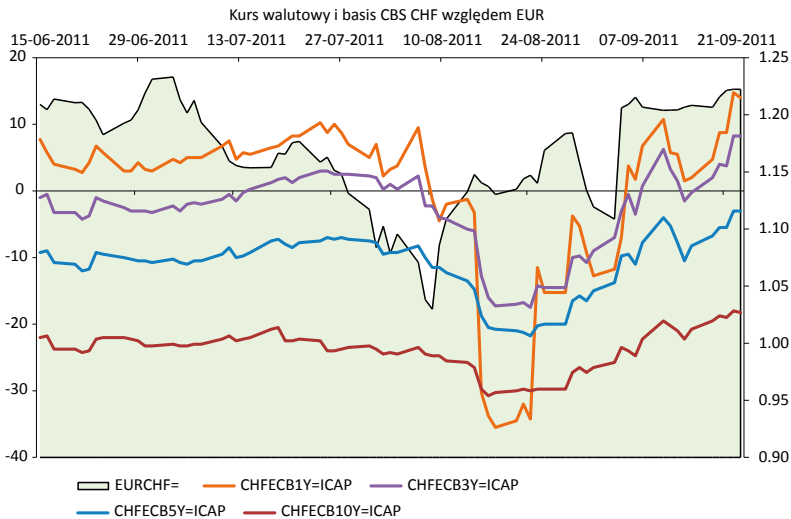


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Thomson-Reuters.

5.3.2. Szwajcaria

Narodowy Bank Szwajcarii sukcesywnie prowadził interwencje walutowe, których celem było, jak już wspomniano, przeciwdziałanie aprecjacji franka szwajcarskiego oraz deflacji. Interwencje na dużą skalę były prowadzone zwłaszcza w sierpniu 2011 r.

Wykres 24. Kurs walutowy EUR/CHF i basis CBS EUR/CHF w okresie od 15 czerwca do 23 września 2011 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Thomson-Reuters.

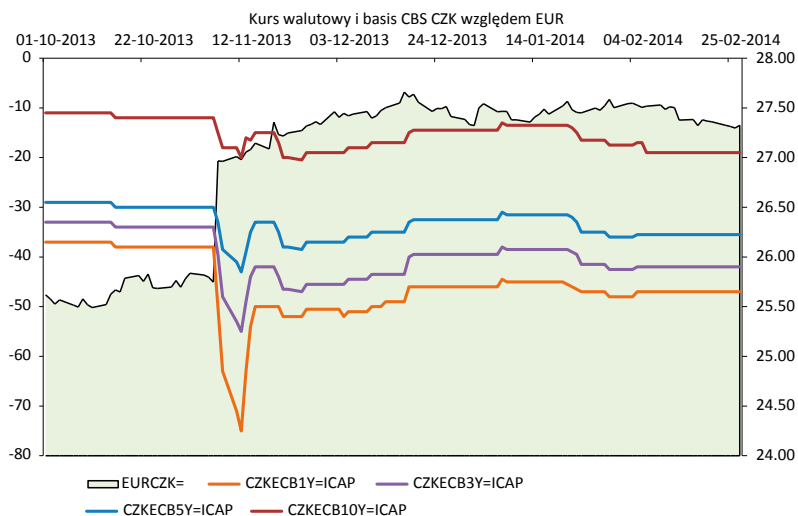
W dniu 6 września 2011 r. SNB zapowiedział, że będzie prowadził dalsze interwencje walutowe, by nie dopuścić do zbytniego wzmocnienia franka. Efekty tych interwencji (zwłaszcza efekt związany z ustaleniem kursu EUR/CHF na poziomie 1,2, o którym była mowa wcześniej) widać wyraźnie na wykresie 24.

5.3.3. Czechy

W dniu 7 listopada 2013 r. oraz w kilku kolejnych dniach Narodowy Bank Czech sprzedał 200 mld koron (9,91 mld USD). O godz. 17 w dniu 7 listopada kurs EUR/CZK wynosił 26,957, natomiast kurs zamknięcia z poprzedniego dnia był na poziomie 25,788. O godzinie 12 w dniu 7 listopada (na moment przed podjęciem interwencji) wynosił 25,767. Korona osłabiła się o 4,5%.

Na interwencję bardzo silnie zareagowały kwotowania CBS dla wszystkich terminów do 20 lat, najbardziej dla transakcji z terminem jednego roku. Basis dla CBS z terminem jednego roku zaczęła spadać od 4 listopada (przed interwencją). Wynosiła wówczas -38 . W dniu 7 listopada o godzinie 12 spadła do -45 . Następnego dnia o godzinie 9.00 wynosiła -63 , a 11 listopada spadła do -81 .

Wykres 25. Kurs walutowy EUR/CZK i basis CBS EUR/CZK w okresie od 1 października 2013 r. do 27 lutego 2014 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Thomson-Reuters.

6. Czy NBP powinien stosować narzędzia niekonwencjonalnej polityki monetarnej?

Przytoczmy wypowiedź prezesa NBP z dnia 23 lipca 2014 r.: „Ani prezes NBP, ani RPP nie są entuzjastami niekonwencjonalnej polityki pieniężnej (...). Stosowanie jej niesie za sobą zagrożenia, których skali i charakteru do końca nie znamy” [Belka, 2014].

Niekonwencjonalna polityka pieniężna jest prowadzona wtedy, gdy poziom stopy podstawowej jest bliski zera. Zatem NBP może w pierwszej kolejności nadal poprawiać konkurencyjność gospodarki Polski poprzez obniżanie stopy referencyjnej. Rozsądna polityka pieniężna NBP w sierpniu i kolejnych miesiącach 2014 r. polegała na sukcesywnym obniżaniu podstawowej stopy procentowej.

NBP może również wykorzystać interwencje walutowe polegające na zakupie waluty obcej, osiągając efekty zbliżone do efektów niekonwencjonalnej polityki monetarnej.

W dalszej kolejności można rozważać potrzebę prowadzenia długoterminowych operacji zasilających w płynność. W ostateczności można także zdecydować się na zakup papierów wartościowych, rządowych bądź innych. Warto podkreślić, że samo sygnalizowanie rozpoczęcia prowadzenia niekonwencjonalnej polityki pieniężnej może mieć duży wpływ na deprecjację złotego i obniżenie krajowych stóp procentowych.

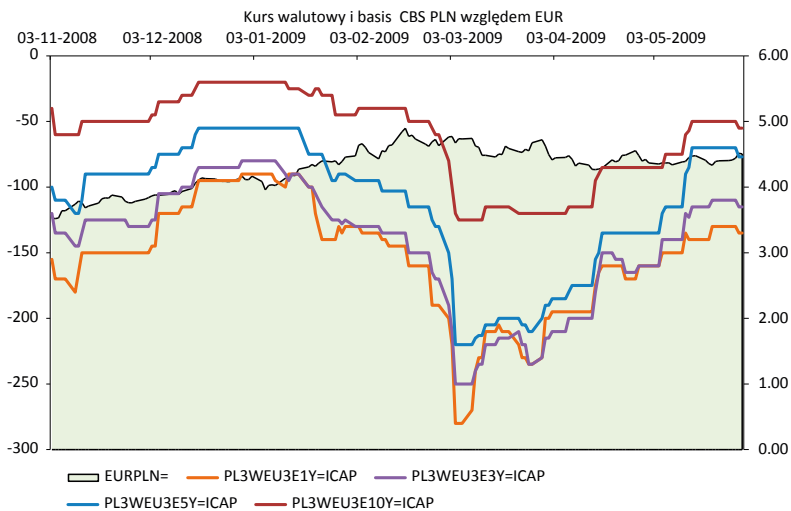
Stosowanie przedstawionych instrumentów polityki pieniężnej, w tym narzędzi niekonwencjonalnej polityki pieniężnej, będzie konieczne w warunkach deflacji oraz ujemnych stóp wzrostu PKB. Nie należy zatem wykluczać możliwości prowadzenia przez NBP niekonwencjonalnej polityki pieniężnej w przyszłości.

Należy rozważyć skutki, jakie dla Polski miało stosowanie przez niektóre kraje wybranych instrumentów QE oraz prowadzenie interwencji walutowych. Wykres 26 przedstawia reakcję kursu EUR/PLN oraz basis CBS w złotych dla stóp procentowych w polskiej walucie na instrumenty QE1 zastosowane przez Fed oraz na rozpoczęcie QE przez BoE. Po ogłoszeniu QE1 kurs euro jednak nadal rósł i 18 lutego 2009 r. osiągnął poziom 4,8795. Dopiero od tego dnia rozpoczęła się trwająca dwa lata tendencja do umacniania się złotego. Basis dla CBS rosła od drugiej połowy listopada 2008 r. do połowy stycznia 2009 r. (był to efekt QE1). Od połowy stycznia do 4 marca 2009 r. 1Y CBS basis spadła do poziomu -280 (nastąpił gwałtowny spadek stóp procentowych w złotych). Oznaczało to, że koszt pozyskania waluty obcej (euro) przez bank w Polsce jest o prawie 3 pkt proc. wyższy niż odpowiednie stopy depozytu na międzybankowym rynku euro. Dla banków w Polsce była to najbardziej niekorzystna zmiana, jaka nastąpiła w okresie kryzysu.

Od połowy stycznia do początku marca 2009 r. podobnie zachowywało się euro (doszło do stopniowej aprecjacji euro i spadku stóp procentowych w tej walucie).

Sytuacja zaczęła się radykalnie zmieniać od 4 marca 2009 r. Bank Anglii ogłosił swój program QE i w tym samym miesiącu Fed poinformował o znacznym zwiększeniu skali QE1. Złoty zaczął się wzmocniać i wzrosła basis CBS w złotych (wzrosły stopy procentowe w złotych).

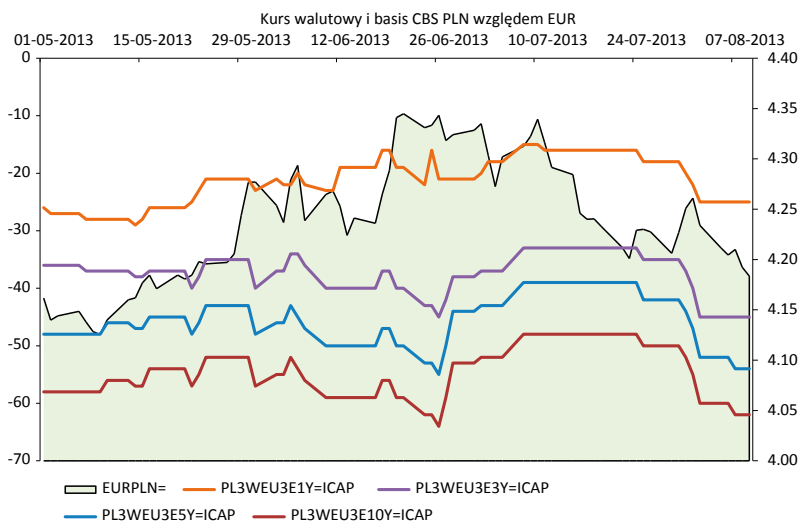
Wykres 26. QE1. Kurs walutowy EUR/PLN i basis CBS EUR/PLN w okresie od 1 listopada 2008 r. do 31 maja 2009 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Thomson-Reuters.

Reakcję na program *tapering* przedstawia wykres 27. Kurs złotego osłabił się, stopy w złotych spadły.

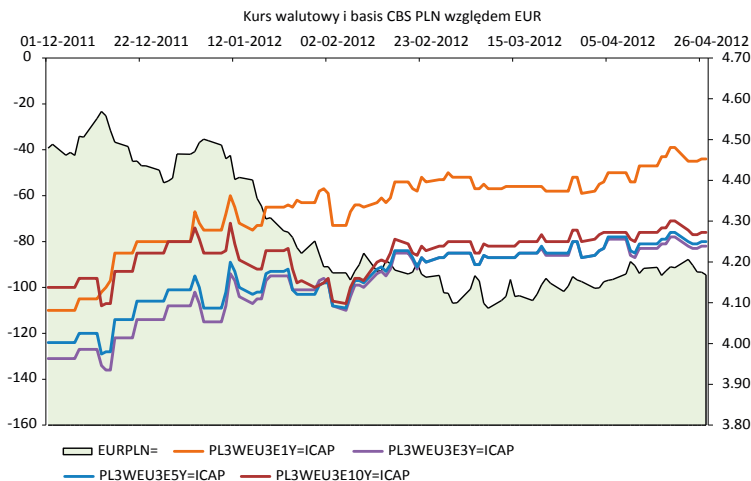
Wykres 27. Kurs walutowy EUR/PLN i basis CBS EUR/PLN w okresie od 1 maja do 9 sierpnia 2013 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Thomson-Reuters.

Reakcję na program LTRO przedstawia wykres 28. Kurs złotego wzmościł się, stopy w złotych wzrosły.

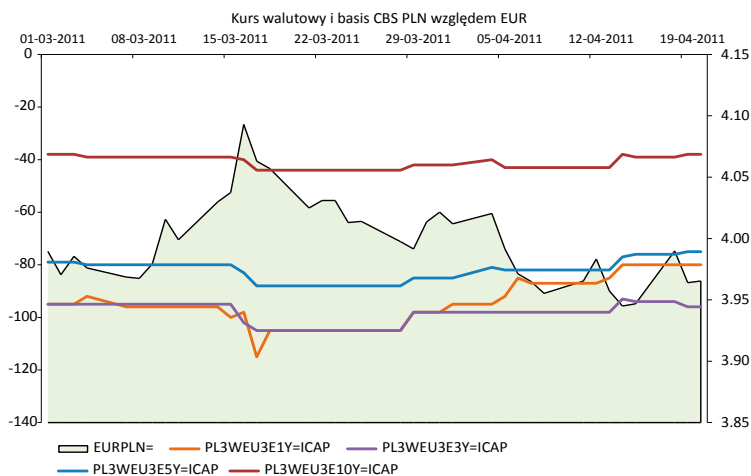
Wykres 28. Kurs walutowy EUR/PLN i basis CBS EUR/PLN w okresie od 1 grudnia 2011 r. do 27 kwietnia 2012 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Thomson-Reuters.

Reakcję na skoordynowaną interwencję walutową krajów G7, prowadzoną w celu osłabienia jena w marcu 2011 r. w postaci LTRO, przedstawia wykres 29. Kurs złotego wzmościł się, stopy w złotych nieznacznie wzrosły.

Wykres 29. Kurs walutowy EUR/PLN i basis CBS USD/PLN w okresie od 1 marca do 20 kwietnia 2011 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Thomson-Reuters.

Podsumowanie

Cele badania przeprowadzonego na potrzeby tego rozdziału to:

1. Przedstawienie konwencjonalnych narzędzi polityki pieniężnej Europejskiego Banku Centralnego (EBC) oraz Narodowego Banku Polskiego (NBP).
2. Porównanie niekonwencjonalnej polityki pieniężnej QE (*quantitative easing*) z interwencjami walutowymi (aspekty teoretyczne).
3. Przedstawienie mechanizmów i efektów niekonwencjonalnej polityki monetarnej, prowadzonej przez główne banki centralne na świecie (Fed, Bank Anglii, Bank Japonii, Europejski Bank Centralny).
4. Przedstawienie mechanizmów i efektów interwencji walutowych (alternatywy dla QE), prowadzonych przez wybrane banki centralne (Bank Japonii, Narodowy Bank Szwajcarii, Narodowy Bank Czech).
5. Przedstawienie efektów QE i interwencji walutowych przy wykorzystaniu transakcji CBS (*currency basis swap*).
6. Odpowiedź na pytanie, czy NBP powinien stosować narzędzia niekonwencjonalnej polityki monetarnej.

Wnioski z zaprezentowanego w tym rozdziale badania dotyczą możliwości prowadzenia przez NBP niekonwencjonalnej polityki monetarnej bądź interwencji walutowych. Generalny wniosek jest następujący: aktualnie nie ma potrzeby stosowania niekonwencjonalnych instrumentów polityki pieniężnej przez NBP. NBP ma duże możliwości obrony przed QE bądź interwencjami walutowymi innych krajów w postaci choćby znacznego obniżenia podstawowej stopy procentowej. Nie można jednak wykluczyć możliwości stosowania takich instrumentów w przyszłości.

Podstawowe osiągnięcia (twórczy wkład autora) to:

1. Porównanie efektów niekonwencjonalnych instrumentów polityki pieniężnej z interwencjami walutowymi polegającymi na zakupie walut obcych przez bank centralny.
2. Przedstawienie efektów niekonwencjonalnej polityki pieniężnej oraz efektów interwencji walutowych banku centralnego przy wykorzystaniu transakcji CBS (*currency basis swap*).
3. Przedstawienie propozycji wykorzystania przez NBP narzędzi polityki monetarnej w odpowiedzi na niekonwencjonalną politykę monetarną głównych banków centralnych, w tym EBC.

Bibliografia

- Atkins R. [2011], *German President Says ECB bond buying illegal*, "The Financial Times", 24 sierpnia.
- Belka M. [2014], Przemówienie sejmowe prezesa NBP, prof. M. Belki, z dnia 23 lipca.
- BoE [2011], *The United Kingdom's quantitative easing policy: design, operation and impact*, "Quarterly Bulletin", Q3, Bank of England.
- BoJ [2013], *Introduction of the "Quantitative and Qualitative Monetary Easing"*, Bank of Japan, 4 kwietnia (https://www.boj.or.jp/en/announcements/release_2013/k130404a.pdf).
- BoJ [2010], *Comprehensive Monetary Easing*, Bank of Japan, 5 października (https://www.boj.or.jp/en/announcements/release_2010/k101005.pdf).
- Danthine J.-P. [2011], *Swiss monetary policy in the public eye*, Zurich, March.
- EBC [2014], Press Release, Europejski Bank Centralny, 20 lutego.
- EBC [2013], Press Release, Europejski Bank Centralny, 21 lutego.
- EBC [2012], Press Release, Europejski Bank Centralny, 6 września.
- EBC [2011a], *Open Market Operations*, Europejski Bank Centralny (<http://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/omo/html/index.en.html#com>).
- EBC [2011b], *Weekly Financial Statements*, Europejski Bank Centralny (<https://www.ecb.europa.eu/press/pr/wfs/2011/html/index.en.html>).
- EBC [2010], *Final Monthly Report on the Eurosystem's Covered Bond Purchase Programme*, Europejski Bank Centralny, czerwiec.
- Fed [2014a], *Data Download Program*, Federal Reserve Bank of New York (<http://www.federalreserve.gov/datadownload/default.htm>).
- Fed [2014b], *System Open Market Account Holdings*, Federal Reserve Bank of New York (http://www.newyorkfed.org/markets/soma/sysopen_accholdings.html).
- NBP [2013], *Płynność sektora bankowego. Instrumenty polityki pieniężnej NBP*, raport roczny.

Tomasz Dołęgowski

Polska w Unii Europejskiej. Dylematy i wizje konkurencyjności

Wstęp

Ważnym i interesującym aspektem refleksji nad dziedzictwem 10-letniego uczestnictwa Polski w Unii Europejskiej jest kwestia jego implikacji dla konkurencyjności międzynarodowej. Należy to analizować w kontekście pozycji i zdolności konkurencyjnej Polski (uzyskanej dzięki procesom integracyjnym) oraz perspektyw konkurencyjności Unii Europejskiej w świecie. Zdaniem autora nie powinniśmy jednak ograniczać się do uproszczonego spojrzenia na samą konkurencyjność, przeciwnie należy równocześnie uwzględnić nowoczesne spojrzenie na konkurencyjność, a także zainteresować się relacjami między konkurencyjnością a koncepcją dobra wspólnego i jakości życia. Warto też przeanalizować doświadczenia wybranych krajów oraz zapoznać się z najnowszymi koncepcjami w tym zakresie. Zdaniem autora konieczne i uzasadnione jest spojrzenie w nowy sposób na procesy integracyjne zachodzące w Europie i na udział Polski w tych procesach, łączące nowoczesne podejście do konkurencyjności oraz koncepcji dobra wspólnego. Interesującym źródłem inspiracji mogą być w tym zakresie koncepcje autorów zajmujących się katolicką nauką społeczną (S. Zamagni) oraz doświadczenia Finlandii i myśl teoretyczna specjalistów związanych z Finnish Innovation Fund (SITRA).

1. Pojęcie konkurencyjności i jego ewolucja

Tradycyjnie za konkurencyjność uważa się zdolność do sprostania konkurencji oraz do kreowania długookresowego, stabilnego i zrównoważonego wzrostu i rozwoju.

Według autorów *The World Competitiveness Report 1995* [ONZ, 1995, s. 19; 1994, s. 18] konkurencyjność międzynarodowa to zdolność kraju lub przedsiębiorstwa do

tworzenia (proporcjonalnie) większego bogactwa od tego, które jest tworzone przez konkurentów na rynkach światowych. Konkurencyjność jest połączeniem zasobów (naturalnych lub stworzonych przez człowieka), procesów (polegających na przetworzeniu zasobów w ekonomiczne efekty) oraz umiędzynarodowienia działalności gospodarczej.

The World Competitiveness Yearbook definiuje konkurencyjność międzynarodową jako zdolność kraju do tworzenia wartości dodanej i w ten sposób do podnoszenia bogactwa narodowego poprzez odpowiednie zarządzanie zasobami i procesami, atrakcyjnością i agresywnością, uwzględniające wymiar globalny i lokalny, oraz jako integrowanie tego wszystkiego w jednolity, spójny model ekonomiczny i społeczny [IMD, 2000, s. 6]. Wydaje się, że takie pojmowanie konkurencyjności jest dość szerokie i nie wyklucza uwzględniania wartości społecznych i wspólnotowych, raczej zakłada ich uwzględnianie – w większym lub mniejszym stopniu – co autor postara się ukazać w dalszej części niniejszego rozdziału.

Konkurencyjność uznawana jest dzisiaj za jeden z najistotniejszych przedmiotów refleksji w naukach ekonomicznych, politycznych oraz w naukach o zarządzaniu. Stanowi jeden z paradygmatów współczesnej myśli naukowej. Jednocześnie wzbudza szereg kontrowersji, wątpliwości i przyczynia się do powstawania wielu sprzecznych opinii. Jest przy tym charakterystyczne, że eksperci obok tradycyjnych (związanych generalnie z wielkością zasobów) czynników międzynarodowej konkurencyjności krajów i przedsiębiorstw coraz częściej interesują się tzw. czynnikami miękkimi, związanymi właśnie z otoczeniem instytucjonalnym: kulturowym, etycznym i religijnym. Nie bez powodu niektórzy autorzy wprowadzają do literatury fachowej pojęcie konkurencyjności instytucjonalnej.

O konkurencyjności międzynarodowej mówi się z reguły w wymiarze mikroekonomicznym i makroekonomicznym, a więc jako o konkurencyjności przedsiębiorstwa bądź danego kraju (gospodarki narodowej). Niektórzy wyróżniają również konkurencyjność na poziomie mezo (regiony oraz branże i sektory gospodarki) oraz mega (konkurencyjność wielkich obszarów gospodarczych, takich jak na przykład Unia Europejska). Współcześnie coraz wyraźniej dostrzega się wzajemny związek wszystkich tych wymiarów konkurencyjności.

Coraz częściej zwraca się uwagę na fakt, że nadmierna i jednostronna koncentracja na wąsko pojmowanej konkurencji i konkurencyjności może być szkodliwa i powodować niebezpieczne oraz negatywne efekty uboczne, towarzyszące rozwojowi gospodarczemu. Zwrócił już na to uwagę P. Krugman [1994] w artykule *Competitiveness: a Dangerous Obsession*, krytykującym nadmierną i nieadekwatną, jego zdaniem,

koncentrację na konkurencyjności na poziomie makro¹. Wśród wielu autorów zwracających uwagę na dylematy konkurencyjności należy wymienić takich badaczy, jak S. Ghoshal oraz L. Zsolnai, a także osoby związane z tzw. Grupą lizbońską. Interesującym dokumentem stworzonym przez przedstawicieli tejże grupy był między innymi raport *Granice konkurencji (The Limits to Competition)*, napisany pod kierunkiem R. Petreli [1996]. Podobne poglądy prezentują w swoim zbiorowym opracowaniu *The Collaborative Enterprise* A. Tencati i L. Zsolnai. Krytykują oni zdecydowanie jednostronną koncentrację na konkurencji i wynikającej z niej konkurencyjności jako tendencję szkodliwą i niebezpieczną z punktu widzenia koncepcji rozwoju zrównoważonego [Tencati, Zsolnai, 2010, s. 3].

L. Zsolnai i A. Tencati [2010, s. 9] twierdzą, że siła przedsiębiorstwa i jego zrównoważony rozwój zależą od dostosowania się firmy i jej funkcji do środowiskowego, kulturowego i społecznego kontekstu. Poprzez tworzenie wartości dla wszystkich osób żywo zainteresowanych rozwojem firmy przedsiębiorstwo może również osiągnąć swoje cele biznesowe i odnieść sukces rynkowy.

Według autorów raportu tzw. Grupy lizbońskiej troska o konkurencję i konkurencyjność powinna zostać zrównoważona przez położenie podobnego akcentu na współpracę i kooperację, gdyż tylko w ten sposób można zaspokoić oczekiwania i potrzeby wszelkich grup interesariuszy [Petrela, „Grupa lizbońska”, 1996].

Z drugiej jednak strony liczni specjaliści zainteresowani ideą konkurencyjności coraz częściej zwracają uwagę na to, że współczesne pojmowanie konkurencyjności różni się od tradycyjnego i że mówiąc dzisiaj o konkurencyjności, wzbogaca się ją również o wymiar społeczny, etyczny i środowiskowy. Współczesne rankingi konkurencyjności międzynarodowej, takie jak *The World Competitiveness Yearbook*, *The Global Competitiveness Report*, *Index of Economic Freedom*, *Transparency International Corruption Perceptions Index*, uwzględniają również instytucjonalne, etyczne i społeczno-ekologiczne aspekty konkurencyjności.

Obecnie autorzy coraz częściej zwracają więc uwagę na fakt, że uproszczone podejście do koncepcji konkurencyjności okazuje się niewystarczające i ograniczone.

¹ Według P. Krugmana konkurencyjność powinna być analizowana przede wszystkim na poziomie mikro i mezo. Krytykę poglądów Krugmana zaprezentowali J. Dunning i M. Porter, zwracając uwagę na znaczenie otoczenia instytucjonalnego dla kształtowania się konkurencyjności przedsiębiorstw.

2. Strategia lizbońska i „Europa 2020” a Polska

Unia Europejska przyjęła na szczycie w Lizbonie w 2000 r., że jej ambicją i celem jest osiągnięcie do roku 2010 statusu najbardziej konkurencyjnej gospodarki świata, opartej na wiedzy oraz na koncepcji wzrostu i rozwoju zrównoważonego. Przedsięwzięcie to określono mianem strategii lizbońskiej. Mimo dużych ambicji nie można tu, niestety, mówić o sukcesie. W efekcie Unia Europejska postanowiła kontynuować swój program w postaci strategii „Europa 2020”.

Realizacja zasad strategii lizbońskiej okazała się przedsięwzięciem trudnym i zakończonym tylko częściowym sukcesem. Krytycy zwracają niekiedy uwagę, że jedną z przyczyn miernych efektów tej koncepcji było przyjęcie zbyt wielu priorytetów już na etapie tworzenia podstaw tej strategii. Inne źródła problemów to równoczesne przystąpienie do UE grupy państw środkowoeuropejskich oraz wysoce zróżnicowany poziom konkurencyjności państw europejskich, a także jednoczesna realizacja przez te kraje dość zróżnicowanych koncepcji rozwojowych. Krytycy podkreślali, że koncepcja rozwoju zrównoważonego i społecznej odpowiedzialności biznesu, uznana przez Unię Europejską za jeden z priorytetów, w różnym stopniu była traktowana priorytetowo przez rządy poszczególnych państw oraz przez przedsiębiorstwa w różnych krajach naszego kontynentu. Najczęściej kwestie te były uznawane za najważniejsze przez kraje skandynawskie, do pewnego stopnia również przez Niemcy, Wielką Brytanię czy Holandię, w najmniejszym zaś stopniu z reguły przez kraje Europy Południowej oraz nowe państwa członkowskie.

Obecnie zmodyfikowana i poprawiona (uproszczona), strategia lizbońska została przekształcona w projekt „Europa 2020”. Również i ten projekt zakłada uwzględnianie przy jego realizacji wartości społecznych, w tym koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu i rozwoju zrównoważonego.

Polska, jak pokazują światowe rankingi konkurencyjności, sytuuje się w skali globalnej stosunkowo wysoko, ale w porównaniu z większością krajów członkowskich Unii Europejskiej zajmuje raczej dość odległą pozycję². Kwestią otwartą pozostaje też, jaka wizja wspierania konkurencyjności jest z naszego punktu widzenia najlepsza. Wydaje się, że dla Polski, a także dla innych krajów Europy Środkowej, szczególnie ważne jest połączenie strategii wspierania konkurencyjności z polityką spójności społecznej i terytorialnej.

² Według *The World Competitiveness Yearbook 2013* Polska zajmuje 37. miejsce w świecie, zgodnie z *The Global Competitiveness Report 2013* nasz kraj zajmuje 42. miejsce na 132 przebadane państwa, według *Index of Economic Freedom* Polska plasuje się na 50. miejscu, natomiast *Transparency International Corruption Perceptions Index* podaje, że Polska zajmuje miejsce 38. (na 178 badanych państw).

Analizując sposób myślenia o europejskim i polskim modelu konkurencyjności w warunkach integracji, należy zwrócić uwagę na dwa źródła inspiracji. Z jednej strony mamy na myśli prace autorów związanych z personalizmem, ordoliberalizmem i katolicką nauką społeczną. Z drugiej strony za interesujące uznaję doświadczenia Skandynawii oraz dzieła teoretyczne autorów skandynawskich, zwłaszcza fińskich, powiązanych z Fińskim Funduszem Innowacyjnym SITRA.

3. Orientacja personalistyczna w refleksji nad konkurencyjnością

Interesujący nurt rozważań o konkurencyjności z początku XXI w. reprezentuje zwłaszcza środowisko skupione wokół S. Zamagniego. Jest to profesor Uniwersytetu w Bolonii i jeden z czołowych włoskich ekonomistów. Jest też jednym z doradców i konsultantów Stolicy Apostolskiej. Uważa się, że Benedykt XVI, pracując nad encykliką *Caritas in veritate*, zasięgał jego opinii. Uchodzi za wybitnego znawcę katolickiej nauki społecznej oraz problematyki związanej ze społeczną odpowiedzialnością biznesu, a także metodologii i filozofii nauki (zwłaszcza relacji pomiędzy etyką i ekonomią). Znane są jego studia dotyczące ekonomicznej analizy zjawiska altruizmu, tzw. ekonomii społecznej, historii myśli ekonomicznej i społecznej, historii gospodarczej, dziejów ruchu spółdzielczego i akcjonariatu pracowniczego oraz alternatywnych w stosunku do dominującego paradygmatu koncepcji organizacji biznesu i gospodarki rynkowej oraz metod pomiaru jakości życia, dobrobytu społecznego i szczęścia [Bruni, Zamagni, 2007].

Zamagni jest też przede wszystkim autorytetem w dziedzinie badań dotyczących sektora organizacji pozarządowych i ich roli we współczesnej gospodarce i społeczeństwie [Bruni, Zamagni, 2014]. Według niego jedną z dróg prowadzących do pokonania kryzysu jest również, a może przede wszystkim, nakłonienie elit politycznych i gospodarczych do powrotu do myślenia w kategoriach personalizmu i solidaryzmu, zwłaszcza w kontekście europejskim, oraz do powrotu do respektowania zasady pomocniczości (subsydiarności) [Zamagni, 2009, s. 24]. Jako historyk myśli ekonomicznej S. Zamagni zwrócił też uwagę na mało znane nurty włoskiej myśli klasycznej XVIII w., która jego zdaniem w większym stopniu niż myśl oświecenia angielskiego uwzględniała rolę zaufania i kapitału społecznego w budowaniu dobrobytu (koncepcja dóbr relacyjnych).

Stefano Zamagni dostrzega obecnie współistnienie przynajmniej trzech modeli kapitalizmu i gospodarki rynkowej. Jego zdaniem można wyróżnić model neoliberalny, typowy dla USA czy częściowo również Wielkiej Brytanii, społeczną gospodarkę

rynkową, charakterystyczną zwłaszcza dla Niemiec oraz większości krajów Unii Europejskiej, i wreszcie obecny w Europie (zwłaszcza we Włoszech) do końca XVIII w., a teraz odradzający się, model *civil economy* (model obywatelski).

Wspomnianym modelom ekonomicznym towarzyszą trzy różne sposoby regulacji: wolnorynkowa (przez mechanizm cen i konkurencję), rządowa (model hierarchiczno-państwowy) oraz regulacja określana mianem *governance* (w tym modelu występują różne formy współpracy). Ostatni z nich jest charakterystyczny zwłaszcza dla sektora spółdzielczego, ale nie tylko. Daje się zauważyć w przypadku przedsiębiorstw przestrzegających zasad ekonomii społecznej, „ekonomii komunii” (tworzenie wspólnych przedsiębiorstw przez osoby, którym bliskie są podobne zasady etyczne) i wielu innych. Zdaniem S. Zamagniego modelowi neoliberalnemu najbardziej odpowiada formuła konkurencji, społecznej gospodarki rynkowej – silna pozycja państwa, natomiast modelowi obywatelskiemu – duch współpracy.

W rzeczywistości żaden z tych modeli nie występuje w czystej formie, większość systemów ekonomicznych to w mniejszym lub większym stopniu mieszanka (synteza i współistnienie) wymienionych modeli i sposobów regulacji. Zdrowy system ekonomiczno-społeczny powinien sprzyjać takiej właśnie sytuacji, przy czym dobrze by było, jak twierdzi Zamagni, gdyby wzrastała liczba podmiotów działających według modelu *civil economy*. Zdaniem S. Zamagniego *civil economy* może okazać się lekarstwem na współczesne problemy związane z globalizacją i europejską integracją gospodarczą.

4. Fińska wizja konkurencyjności. Inspiracje dla Polski i republik bałtyckich

O ile Stefano Zamagni reprezentuje inspiracje katolickie i włoskie, o tyle interesujące mogą być z polskiego punktu widzenia doświadczenia Finlandii. Kraj ten bowiem stał się w ostatnich dekadach liderem tak w zakresie budowy konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy, jak i w zakresie społecznej odpowiedzialności biznesu oraz rozwoju zrównoważonego.

Przez długie wieki ziemie obecnej Finlandii uchodziły za obszar wyraźnie peryferyjny. Do początku XIX w. kraj ten należał do Królestwa Szwecji, potem był autonomiczną częścią Cesarstwa Rosyjskiego. Można tu więc odnaleźć pewne analogie do sytuacji Polski. Tendencje niepodległościowe (początkowo dość nieśmiałe) uległy wzmocnieniu wraz z wybuchem rewolucji w Rosji. Dramatyczne doświadczenia wojny zimowej, którą Finlandia prowadziła z ZSRR na przełomie 1939–1940 r., oraz II wojny światowej spowodowały, że kraj ten znalazł się w radzieckiej strefie wpływów, choć

ocalił niepodległość, demokrację i rynkowy model gospodarki. Finlandia zorganizowała wtedy swoją gospodarkę w taki sposób, by mogła ona w znacznym stopniu korzystać z chłonnego rynku radzieckiego. Rozpad ZSRR spowodował na początku lat 90. XX w. poważny kryzys ekonomiczny, w wyniku którego Finlandia dokonała gruntownej reorientacji i modernizacji, wyrażających się w przystąpieniu do Unii Europejskiej oraz w budowie nowoczesnej gospodarki opartej na wiedzy. Finlandia z kraju stosunkowo peryferyjnego stała się jednym z liderów modernizacji.

Możemy śmiało powiedzieć, że Finlandia jest dzisiaj jednym z państw o szczególnie wysokiej konkurencyjności oraz mającym znaczne osiągnięcia w zakresie innowacji społecznych. Zajmuje wysoką pozycję w wielu rankingach, w których analizowana jest konkurencyjność ekonomiczna oraz jakość życia. Należy też do światowych liderów w zakresie budowy przewag konkurencyjnych. Ponadto cechuje ją wysoki poziom rozwoju kapitału społecznego i niska korupcja, wysoki poziom edukacji oraz nakładów na badania i rozwój. Do tego dochodzą także wysokie oceny, jeśli chodzi o takie obszary badawcze, jak innowacyjność, społeczeństwo informacyjne i dobrobyt [Castells, Himanen, 2009].

W przypadku Finlandii rankingi wskazują na udane połączenie pozytywnego kształtowania się wskaźników makroekonomicznych z troską o infrastrukturę (telekomunikacja, transport) oraz o ochronę środowiska (wzrost i rozwój zrównoważony). Finlandia realizuje w tym kontekście programy przyjęte w ramach strategii lizbońskiej i strategii „Europa 2020”, polegające na połączeniu wysokiej konkurencyjności z gospodarką opartą na wiedzy i ze wzrostem zrównoważonym. To zaś oznacza zdecydowaną orientację na ekorozwój oraz na przestrzeganie w strategiach przedsiębiorstw zasad społecznej odpowiedzialności biznesu (*corporate social responsibility*).

Sukces Finlandii to również wysoka jakość instytucji życia publicznego, zarówno na poziomie makroekonomicznym (jakość państwa), jak i na poziomie mikroekonomicznym. Przejawem wysokiej jakości instytucji jest m.in. zaawansowany dialog społeczny w tym kraju. Dialog i współpraca to ważne elementy ładu życia publicznego, ale i kultury korporacyjnej wielu przedsiębiorstw. Wydaje się, że jest to jedno z ważnych doświadczeń Finlandii i Skandynawii w ogóle. Na nich powinny się opierać kraje Europy Środkowej i Wschodniej.

5. Narodowy Fundusz na rzecz Badań i Rozwoju (SITRA)

Ważną rolę w tworzeniu fińskiego modelu społeczno-ekonomicznego odegrały w ostatnich latach rozmaite instytucje życia publicznego, zwłaszcza SITRA. SITRA to państwowa agencja zajmująca się wspieraniem konkurencyjności gospodarki

Finlandii oraz prognozowaniem jej przyszłego rozwoju. Jest to organizacja mająca status fundacji, choć została powołana przez władze Finlandii. Prezydent SITRA jest powoływany przez parlament i odpowiada przed nim za konkretne zadania – dzięki temu ma wysoki status i jest stosunkowo niezależny; wszystko to świadczy o nietypowym charakterze agencji.

SITRA pełni funkcję z jednej strony ośrodka studiów (naukowo-badawczy *think-tank*), z drugiej strony swego rodzaju fundacji wspierającej działania na rzecz konkurencyjności i innowacyjności. Instytucja ta zajmuje się również pozyskiwaniem źródeł finansowania (chodzi zwłaszcza o *venture capital*) inicjatyw wspierających konkurencyjność [Wierzbołowski, 2003, s. 70].

Obszarami szczególnego zainteresowania agencji SITRA są m.in. problemy związane z ekologią i inwestycjami proekologicznymi, ochroną zdrowia, produkcją żywności (zwłaszcza zdrowej żywności), tworzeniem w Finlandii klastrów (*clusters*), wspieraniem konkurencyjności krajów słabiej rozwiniętych (np. Indii), wspieraniem współpracy międzynarodowej (w tym transgranicznej z Rosją). Specjalistów z agencji SITRA interesują też badania nad konkurencyjnością w gospodarce globalnej (szczególnie nad konkurencyjnością małych państw) oraz nad społecznym i instytucjonalnym wymiarem konkurencyjności. W tym ostatnim przypadku chodzi z jednej strony o wspieranie społecznej odpowiedzialności w gospodarce i biznesie, z drugiej zaś o promowanie szeroko pojmowanych innowacji społecznych.

Zwraca uwagę ewolucja zainteresowań T. Hamalainen i innych ekspertów SITRA. Początkowo koncentrowali się oni na konkurencyjności gospodarek, z czasem jednak obszar ich badań przesunął się w kierunku teorii innowacji (zwłaszcza innowacji społecznych), a wreszcie kwestii takich, jak zrównoważony rozwój i dobrostan społeczeństwa (*sustainable well-being*). W tym ostatnim przypadku chodzi zwłaszcza o poszukiwanie nowych ścieżek rozwoju dla gospodarki tego kraju – również w kontekście światowych i krajowych zjawisk kryzysowych i nowych barier wzrostu.

W swoim podejściu systemowym T. Hamalainen zwraca uwagę na fakt, że konkurencyjność nie powinna być traktowana jako cel sam w sobie. Jest ona bardziej środkiem niż celem. Jest próbą określenia i zmierzenia możliwości ekonomicznych kraju i jego pozycji w wymiarze międzynarodowym, w ramach wolnej (czy raczej do pewnego stopnia wolnej) gospodarki światowej. Kraje konkurencyjne to takie kraje, które mogą i potrafią uzyskać korzyści w ramach otwartej gospodarki międzynarodowej i które – co bardzo istotne – są zdolne do zaspokojenia potrzeb ekonomicznych oraz społecznych. Kraje, które utraciły konkurencyjność, to takie kraje, które doświadczają braku związanej z tym równowagi ekonomicznej, politycznej oraz społecznej i które nie mają już zdolności dostosowawczych.

T. Hamalainen [2012], jako czołowy ekspert SITRA, analizuje sukcesy gospodarki przełomu XX i XXI w. i jej wielkie osiągnięcia. Zwraca jednak uwagę i na pewne jej słabości i spowolnienia, charakterystyczne dla początku XXI w. Szybko rozwijająca się Finlandia doświadczyła pewnej „zadyszki” (jej przejawem są kłopoty Nokii) oraz problemów społecznych, takich jak większa niż kiedyś liczba chorób psychicznych czy samobójstw.

W związku z tym konieczne staje się wypracowanie przez Finlandię oraz inne kraje będące na podobnym poziomie rozwoju nowych strategii w zakresie innowacji i innowacyjności. Niezbędna jest też troska o budowę relacji opartych na zaufaniu. Koncepcje z nimi związane nawiązują do idei podejścia systemowego i holistycznego do gospodarki, do innowacyjnych jednostek i wspólnot, do potrzeby orientacji na użytkownika i konsumenta, połączonej z innowacyjnością sterowaną przez popyt, i wreszcie do globalizacji opartej na wiedzy i do struktury o charakterze sieciowym.

Autorzy związani z SITRA postulują w tym kontekście realizację tzw. otwartej polityki przemysłowej, doskonalszej i lepiej sprawdzającej się ich zdaniem od tzw. polityki tradycyjnej. Politykę taką cechuje m.in. dążenie do wyszukiwania i budowania nowych obszarów przewag konkurencyjnych i wzrostu oraz koncentrowanie się na wspieraniu kooperacji, usuwaniu przeszkód i ograniczaniu niepewności. Podstawowe instrumenty tej polityki to tworzenie i ułatwianie przepływu nowej wiedzy oraz rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego. Duże znaczenie mają takie czynniki, jak sprawne i cieszące się autorytetem przywództwo polityczne oraz otwartość, jawność i transparentność tej polityki.

Specyficzną formą nowoczesnej, otwartej polityki przemysłowej staje się, zdaniem T. Hamalainen, rozwój „ewolucyjnej polityki celowej” (*evolutionary targeting*), który można zaobserwować szczególnie wyraźnie na przykładzie Izraela. Politykę tego rodzaju cechuje koncentracja na eksperymentach, na dokonywaniu strategicznych wyborów oraz nastawienie na długookresowe partnerstwo publiczno-prywatne. Generalnie w polityce tej chodzi o to, że w warunkach turbulentnego i konkurencyjnego otoczenia globalnego sprawą o znaczeniu zasadniczym staje się połączenie takich elementów, jak zmiany o charakterze strukturalnym, przystosowanie systemowe oraz wybór priorytetów [Hamalainen, 2012].

Najnowsze opracowania i badania promowane przez SITRA i prowadzone przez T. Hamalainen idą w kierunku potrzeby połączenia studiów nad konkurencyjnością gospodarki z promocją innowacji społecznych, społecznej odpowiedzialności biznesu oraz ze wspieraniem studiów nad *well-being*, czyli ekonomiczną teorią szczęścia oraz jakości życia [Hamalainen, Michaelson, 2014].

Wnioski dla Polski

Wydaje się, że poszukiwanie nowego paradygmatu rozwoju Polski, który w większym niż do tej pory stopniu uwzględniałby potrzebę budowy nowoczesnej gospodarki opartej na wiedzy, jak również konieczność podniesienia jakości kapitału społecznego oraz szerszego pojmowania konkurencyjności gospodarki, a także jej wymiaru etycznego i społecznego, jest w kontekście 10-letniego uczestnictwa Polski w Unii Europejskiej jak najbardziej uzasadnione. Polska jest przecież tym członkiem Unii Europejskiej, który jest ojczyzną Solidarności oraz Jana Pawła II. Zajmują się tym takie organizacje, jak Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową i związany z nim Kongres Obywatelski.

Wielu polskich naukowców powinny zainteresować zarówno prace pisane z pozycji personalizmu ekonomicznego (np. S. Zamagniego), jak i osiągnięcia krajów skandynawskich. Trudno przy tym powiedzieć, na ile prognozy głoszone przez T. Hamalainen i innych ekspertów agencji SITRA mogą dotyczyć Polski. Stały się natomiast poważnym źródłem inspiracji m.in. dla Estonii. SITRA oraz cały model wspierania innowacyjności Finlandii mogą i powinny być w Polsce, podobnie jak w Estonii, przedmiotem starannych studiów i analiz [Wierzbołowski, 2003, s. 109].

Bibliografia

- Benedykt XVI [2009], *Caritas in veritate*, Vatican.
- Bruni L. [2007], *The Wound and the Blessing. Economic Relationships and Happiness*, New York City Press, New York.
- Bruni L., Zamagni S. (eds.) [2014], *Handbook on the Economics of Reciprocity and Social Enterprise*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Bruni L., Zamagni S. [2007], *Civil Economy: Efficiency, Equity, Public Happiness*, Peter Lang, Bern.
- Castells M., Himanen P. [2009], *Społeczeństwo informacyjne i państwo dobrobytu – model fiński*, Warszawa.
- Dołęgowski T. (red.) [2011], *Religie światowe wobec współczesnych wyzwań gospodarczych*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Dołęgowski T. [2009], *Koncepcja kapitalizmu globalnego i aliansowego J. Dunninga – wybrane aspekty ekonomiczne i etyczne*, w: *Instytut Handlu Zagranicznego i Studiów Europejskich SGH – Seminaria naukowe – rok akademicki 2007–2008*, Z. Marciniak (red.), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.

- Dołęgowski T. [2002], *Konkurencyjność instytucjonalna i systemowa w warunkach gospodarki globalnej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Dunning J. (red.) [2003], *Making Globalization Good*, Oxford University Press, Oxford.
- Dunning J. [2001], *Global Capitalism at Bay?*, Routledge, New York.
- Hamalainen T. [2012], *Policies for Creating new Growth Areas*, wystąpienie w Tallinie, Estonian Development Fund, Tallinn (www.sitra.fi/en).
- Hamalainen T. [1999], *A Systemic Framework of Economic Competitiveness and Growth*, Rutgers University, Newark.
- Hamalainen T., Michaelson J. [2014], *Well-being and Beyond*, Edward Elgar, Cheltenham.
- IMD [2000], *The World Competitiveness Yearbook 1999*, Institute for Management Development, Lozanna.
- Jan Paweł II [1991], *Centesimus Annus*, Vatican.
- Krugman P. [1994], *Competitiveness: A Dangerous Obsession*, "Foreign Affairs", vol. 73, no. 2.
- Novak M. [2001], *Duch demokratycznego kapitalizmu*, Wydawnictwo „W drodze”, Poznań.
- Novak M. [1999], *On Cultivating Liberty. Reflections on Moral Ecology*, Rowman and Littlefield Publ., Lanham.
- ONZ [1995], *The World Competitiveness Report 1995*, United Nations Publications, New York, Geneva.
- ONZ [1994], *The World Competitiveness Report 1994*, United Nations Publications, New York, Geneva.
- Petrela R., „Grupa lizbońska” [1996], *Granice konkurencji*, Poltext, Warszawa.
- Siewierski J. (red.) [2012], *Wartości wspólnotowe a rozwój gospodarczy*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Wierzbowski J. [2003], *Fińska droga do społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy*, Instytut Łączności, Warszawa.
- Young S. [2005], *Etyczny kapitalizm*, Metamorfoza, Wrocław.
- Zamagni S. [2009], *Europe and the Idea of a Civil Economy*, w: *Imagine Europe*, European SPES Forum, Cahier 3, Garant, Antwerpen.
- Zsolnai L., Tencati A. [2010], *The Collaborative Enterprise*, Peter Lang, Bern.

Część II

Wybrane obszary funkcjonowania Polski w Unii Europejskiej

Rozwój handlu zagranicznego Polski po wstąpieniu do Unii Europejskiej

Wstęp

Dziesiąta rocznica wstąpienia Polski do Unii Europejskiej była okazją do podjęcia licznych badań dotyczących zmian, jakie nastąpiły w polskiej gospodarce, m.in. w zakresie handlu zagranicznego, w ostatniej dekadzie [zob. Czarny, Śledziwska, 2014, s. 95–116]. W niniejszym rozdziale skoncentrowano się na dwóch wątkach, autorka poszukiwała bowiem odpowiedzi na pytania, czy pozytywne zmiany, jakie zaobserwowano w handlu dobrami rzeczowymi, związane z wejściem Polski do UE, dotyczyły również polskiego handlu usługami oraz czy zmieniają się wnioski dotyczące analizy zagadnień związanych z handlem towarowym, jeśli przyjąć inny sposób mierzenia tego handlu i oprzeć się nie na wartościach brutto, ale na wartości dodanej.

Analizując rozwój polskiego handlu w kontekście dziesięciu lat członkostwa Polski w UE, należy wziąć pod uwagę trzy istotne kwestie. Po pierwsze, liberalizacja handlu, skutkująca zwiększeniem więzi łączących Polskę z UE w sferze handlowej, rozpoczęła się kilkanaście lat przed dniem akcesji Polski do Unii. Dlatego część efektów handlowych integracji, zwłaszcza tzw. statycznych, powinna wystąpić na długo przed 2004 r.¹

Po drugie, rozwój polskiego handlu, w szczególności powiązań handlowych pomiędzy Polską a państwami UE, był następstwem nie tylko przystąpienia Polski do unii celnej, lecz także uczestnictwa Polski w rynku wewnętrznym Unii, a zatem wynikał z faktu, że Polska została objęta regulacjami rynku wewnętrznego, również tymi nieodnoszącymi się bezpośrednio do wymiany handlowej. Zmiany w handlu zagranicznym towarzyszyły w szczególności przepływom kapitału w postaci bezpośrednich

¹ Przypomnijmy, że umowa o stowarzyszeniu Polski ze Wspólnotami Europejskimi, podpisana 16 grudnia 1991 r., której część handlowa weszła w życie 1 marca 1992 r., przewidywała liberalizację handlu, w szczególności utworzenie w okresie dziesięciu lat strefy wolnego handlu w odniesieniu do towarów przemysłowych. Nie zapobiegło to jednak wprowadzaniu przez strony (głównie przez państwa należące do EWG) ograniczeń w dostępie towarów do ich rynków [zob. Kaliszuk, 2004].

inwestycji zagranicznych². Na wymianę handlową Polski z zagranicą oddziaływały ponadto transfery funduszy z unijnego budżetu, dokonywane w szczególności w ramach prowadzonej przez Unię polityki spójności oraz polityki rolnej.

Po trzecie, rozważając kwestię zmian w handlu zagranicznym Polski, należy pamiętać, że akcesja do UE, którą uznaje się za jeden z najważniejszych determinantów rozwoju polskiego handlu zagranicznego w ciągu ostatnich dziesięciu lat, nie była jedynym czynnikiem wpływającym na sposób kształtowania się wymiany handlowej Polski z zagranicą. Wśród przyczyn o bardziej ogólnym charakterze należałoby wymienić proces tzw. doganiania, a więc zmniejszania luki między Polską a bardziej rozwiniętymi gospodarczo państwami, w szczególności poprzez korzystanie przez Polskę z tzw. renty zapóźnienia³. Wśród bardziej szczegółowych czynników, bezpośrednio oddziałujących na wymianę handlową Polski z zagranicą, należałoby wymienić kurs walutowy, jednostkowe koszty pracy czy zmiany koniunkturalne. Warto wszakże pamiętać o tym, że pomiędzy tymi czynnikami a handlem zagranicznym występuje zależność zwrotna.

Od 2008 r. rozwój polskiego handlu w znacznym stopniu determinowany był czynnikami zewnętrznymi w postaci, najpierw, globalnego kryzysu gospodarczego, później, kryzysu finansów publicznych w niektórych państwach strefy euro. Na skutek zjawisk kryzysowych w 2010 r., po raz pierwszy od 2001 r., nastąpił spadek udziału Polski w światowym eksporcie dóbr i usług, który postępował przez następne dwa lata. Największy spadek (na poziomie $-2,6\%$) odnotowany został w 2012 r. Sytuacja uległa zmianie w 2013 r., kiedy wzrost udziału polskiego eksportu dóbr i usług w światowym handlu wyniósł $5,5\%$ i należał do najwyższych w UE (zob. mapa 1).

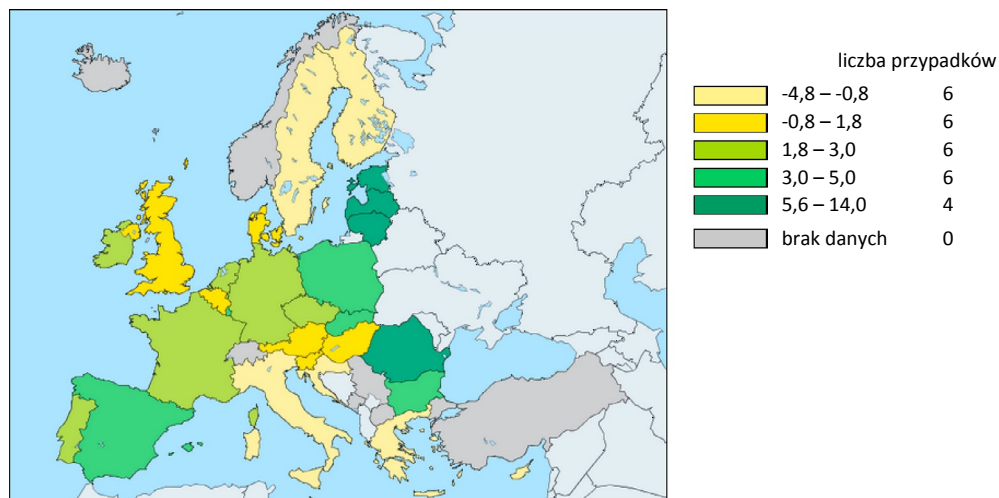
W kontekście oceny zmian poziomu konkurencyjności polskiej gospodarki na uwagę zasługują przede wszystkim wskaźniki odzwierciedlające dłuższą niż roczną zmianę udziału eksportu w handlu światowym, lepiej pokazujące zachodzące w gospodarce zmiany strukturalne. Z danych statystycznych wynika, że wzrost poziomu konkurencyjności polskiego eksportu towarów i usług, mierzony zmianami pięcioletnimi udziału polskiego eksportu w eksporcie światowym, następował nieprzerwanie od 1999 r. do 2012 r. (dane dla lat wcześniejszych są niedostępne). Najwyższy wzrost

² Potwierdza to sprawozdanie MFV [2013] dotyczące zacieśnienia bilateralnych powiązań handlowych pomiędzy należącymi do UE państwami z Europy Środkowej, wynikającego z objęcia nowych państw członkowskich łańcuchem dostaw niemieckiego przemysłu, skierowanego na rynki światowe.

³ Taki wniosek można sformułować na podstawie wyników Polski w dziedzinie innowacji. Wyniki Polski w zakresie badań i innowacji należą do najniższych w UE. W poświęconych temu zagadnieniu raportach *Innovation Union Scoreboard*, publikowanych przez Komisję [2007–2014], Polska zajmuje stale 4. bądź 5. pozycję od końca i zaliczana jest do grupy „słabych innowatorów” bądź „umiarkowanych innowatorów”. Co więcej, zwiększyła się różnica pomiędzy wynikami Polski a średnią unijną. O ile bowiem średnia roczna stopa wzrostu wyników w zakresie innowacyjności w UE w latach 2006–2013 wyniosła $1,7\%$, o tyle w Polsce w tym samym okresie osiągnęła ona poziom $0,9\%$.

tego udziału nastąpił w 2004 r. (wyniósł 55%). W 2013 r. po raz pierwszy zmniejszył się udział Polski w światowym eksporcie dóbr i usług (o -0,4%) [Eurostat, 2014].

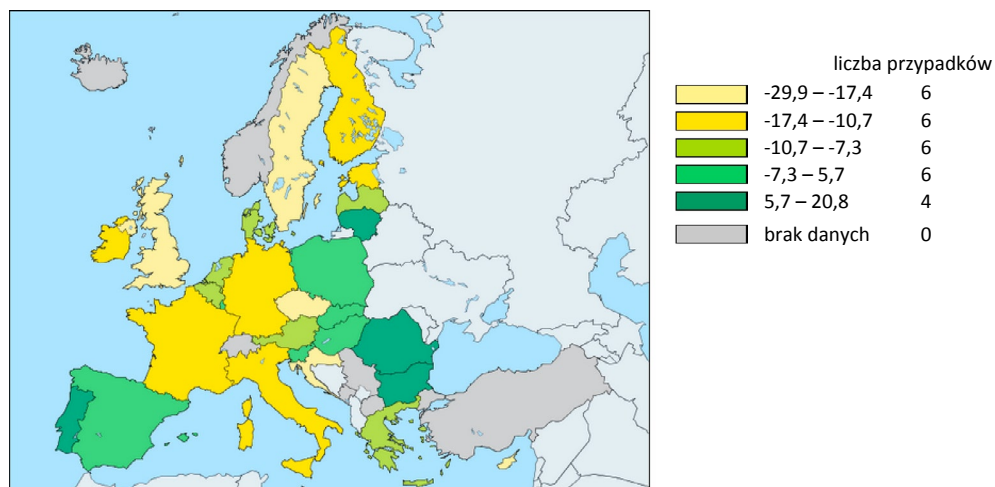
Mapa 1. Zmiany roczne udziału w światowym eksporcie dóbr i usług w 2013 r. (w %)



Uwaga: dane pochodzą z bilansu płatniczego; zmiany pomiędzy rokiem 2013 a rokiem 2012.

Źródło: na podstawie danych Eurostatu.

Mapa 2. Zmiany pięcioletnie udziału w światowym eksporcie dóbr i usług w 2013 r. (w %)



Uwaga: dane pochodzą z bilansu płatniczego; zmiany pomiędzy rokiem 2013 a rokiem 2008.

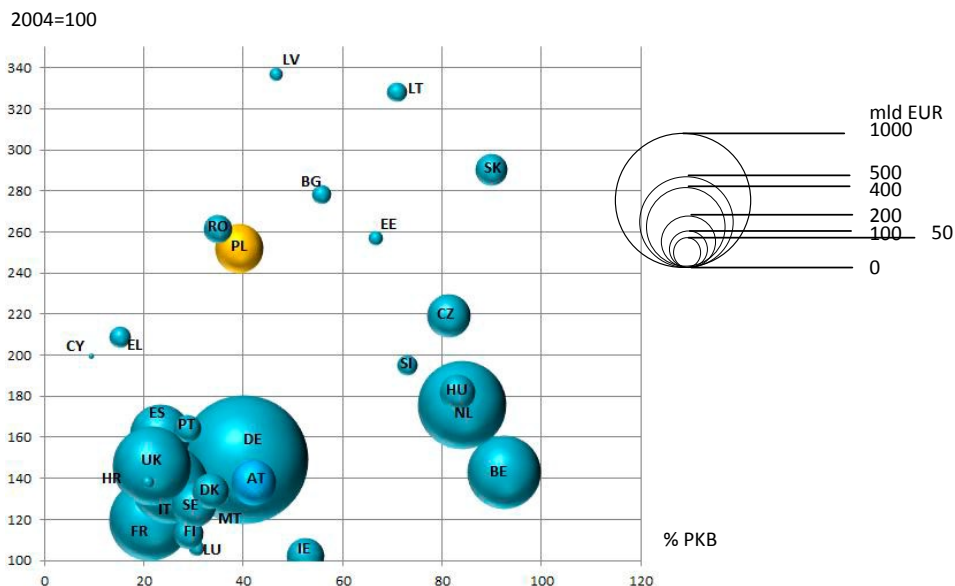
Źródło: na podstawie danych Eurostatu.

Mapa 2 przedstawia pięcioletnie zmiany udziału w światowym eksporcie dóbr i usług we wszystkich państwach UE w 2013 r. Na uwagę zasługuje fakt, że sytuacja państw UE w obrębie wyróżnionych na mapie grup była zróżnicowana. Dotyczy to zwłaszcza grupy, w której znalazła się Polska. Do wspomnianej grupy należą bowiem te państwa UE, które w 2013 r. zwiększyły lub zmniejszyły swój udział w handlu światowym. To zaś oznacza, że obok Polski, która, jak już wspomniano, odnotowała niewielkie zmniejszenie swojego udziału w handlu światowym, a także Hiszpanii i Luksemburga, których udziały zmalały odpowiednio o 7,1% i 6,8%, znalazła się Bułgaria, której udział w tymże handlu wzrósł o 5,7%. Dodatkowo należy pamiętać o istniejącym pomiędzy państwami UE zróżnicowaniu również w roku służącym jako punkt odniesienia dla analizy zmian udziału w handlu światowym. Na przykład pięcioletni wskaźnik zmiany udziału w światowym eksporcie dóbr i usług w 2008 r. wyniósł w Polsce +38,2%, natomiast w Hiszpanii –13,6%.

1. Wymiana zagraniczna dóbr rzeczowych

Pod względem wartości eksportu dóbr rzeczowych Polska zajmowała w 2013 r. 8. miejsce wśród państw UE, za Niemcami, Holandią, Francją, Wielką Brytanią, Włochami, Belgią i Hiszpanią (zob. wykres 1). Z wyjątkiem nieobecnej na tej liście Szwecji, grupa państw będących największymi eksporterami w UE pokrywała się, chociaż w innej kolejności, z grupą państw o najwyższym w Unii poziomie PKB. Jeśli natomiast odnieść wartość eksportu państw do poziomu ich PKB, to okaże się, że Polska zajęła miejsce w środku listy, uplasowała się bowiem na 14. miejscu z poziomem najbliższym wynikowi gospodarki niemieckiej i wynoszącym ok. 40%. Gospodarkami unijnymi najbardziej zintegrowanymi pod tym względem były w 2013 r. gospodarki Belgii, Słowacji, Holandii, Węgier i Czech. W latach 2004–2013 wartość polskiego eksportu dóbr rzeczowych wzrosła dwuipółkrotnie, przekraczając tempo wzrostu odnotowane nie tylko przez największych w UE eksporterów, lecz także przez połowę pozostałych państw członkowskich Unii, które, podobnie jak Polska, dołączyły do tego ugrupowania integracyjnego po 2003 r. Najwyższe tempo wzrostu obrotów eksportowych, przekraczające 200%, zanotowano na Łotwie i Litwie. Spośród państw UE15 eksport dóbr rzeczowych najdynamiczniej rozwinął się w Grecji, zwiększając się o ok. 110%.

Wykres 1. Eksport dóbr rzeczowych państw UE w 2013 r. (% PKB, dynamika: 2004 = 100, w mld EUR, ceny bieżące)



Uwagi: oś X – eksport w 2013 r. jako % PKB; oś Y – dynamika wzrostu w latach 2004–2013; wielkość zaznaczonego na wykresie punktu odzwierciedla wartość eksportu w 2013 r.

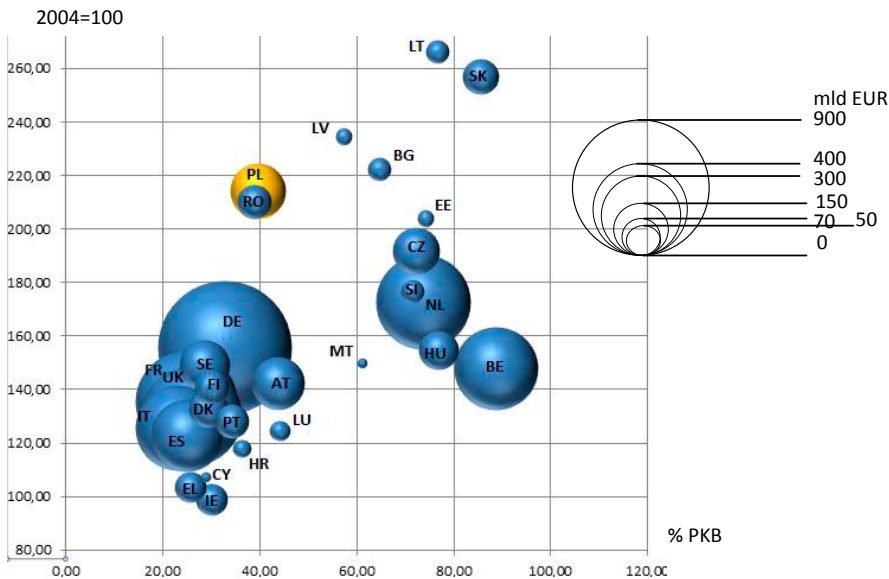
Objaśnienia: BE – Belgia, BG – Bułgaria, CZ – Czechy, DK – Dania, DE – Niemcy, EE – Estonia, IE – Irlandia, EL – Grecja, ES – Hiszpania, FR – Francja, IT – Włochy, CY – Cypr, LV – Łotwa, LT – Litwa, LU – Luksemburg, HR – Chorwacja, HU – Węgry, MT – Malta, AT – Austria, NL – Holandia, PL – Polska, PT – Portugalia, RO – Rumunia, SI – Słowenia, SK – Słowacja, FI – Finlandia, SE – Szwecja, UK – Wielka Brytania.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

Porównując wielkość obrotów państw UE w zakresie importu dóbr rzeczowych, można zobaczyć, że i w tym przypadku Polska zajmuje 8. pozycję, ustępując tym samym państwom unijnym (choć w nieco innej kolejności), którym ustępowała pod względem wartości eksportu, a więc Niemcom, Francji, Wielkiej Brytanii, Holandii, Włochom, Belgii i Hiszpanii (zob. wykres 2). Polska zajmuje również to samo miejsce (14.) w zestawieniu, w którym porównuje się poziomy wskaźników integracji państw Unii, mierzonej wielkością importu dóbr rzeczowych w stosunku do poziomu PKB. Co więcej, wskaźnik ten w przypadku Polski kształtował się na podobnym, w porównaniu z eksportem, poziomie (ok. 40%). Największe, dwucyfrowe różnice pomiędzy wskaźnikami dla eksportu i importu dotyczyły Malty, Irlandii, Cypru, Chorwacji, Luksemburga, Grecji i Holandii, przy czym dwa spośród wymienionych państw, tj. Irlandia i Holandia, były eksporterami netto. Wzrost importu dóbr rzeczowych w latach 2004–2013 był w większości państw UE mniej dynamiczny niż wzrost eksportu. Największe różnice w dynamice dotyczyły Grecji

i Łotwy. Również w Polsce eksport росł szybciej niż import, ale nawet w przypadku importu wartość importowanych dóbr rzeczowych wzrosła między 2004 a 2013 r. ponad dwukrotnie.

Wykres 2. Import dóbr rzeczowych państw UE w 2013 r. (% PKB, dynamika: 2004 = 100, w mld EUR, ceny bieżące)



Uwagi: oś X – import w 2013 r. jako % PKB; oś Y – dynamika wzrostu w latach 2004–2013; wielkość zaznaczonego na wykresie punktu odzwierciedla wartość importu w 2013 r.

Objaśnienia jak przy wykresie 1.

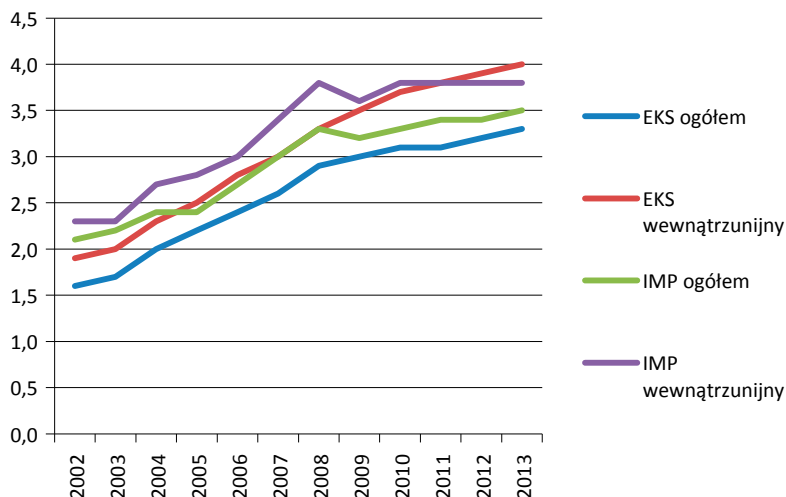
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

Dynamiczny, do czasu kryzysu przeważnie dwucyfrowy (jeśli mierzyć go wskaźnikiem zmian pięcioletnich), wzrost integracji z gospodarką światową, który stał się udziałem Polski oraz innych państw członkowskich UE z Europy Środkowej i Wschodniej, wiązał się niewątpliwie z relatywnie bardzo niskim poziomem wyjściowym tej integracji. Świadczy o tym fakt, że pomimo wysokiej intensyfikacji powiązań tej grupy państw z gospodarką światową, ich udział w gospodarce światowej utrzymuje się na relatywnie niskim poziomie. Na przykład udział Polski w światowym eksporcie dóbr rzeczowych, po kilkunastu latach dynamicznego wzrostu, w 2012 r., zgodnie z danymi WTO, wyniósł zaledwie 1%.

Bardziej widoczne są rezultaty dynamicznego rozwoju handlu Polski na tle pozostałych państw UE. Na wykresie 3 przedstawiono udział Polski w unijnej wymianie

dóbr rzeczowych w okresie 2002–2013. Jak widać, udział Polski w unijnym handlu wzrósł zarówno w odniesieniu do eksportu, jak i w odniesieniu do importu, przy czym najsilniejsza zmiana dotyczyła polskich dostaw na rynek wewnętrzny. Udział Polski w wewnątrzunijnej sprzedaży dóbr wzrósł ponad dwukrotnie, osiągając w 2013 r. poziom 4% i przewyższając w 2012 r. po raz pierwszy udział Polski w wewnątrzunijnych zakupach.

Wykres 3. Udział Polski w międzynarodowej wymianie dóbr rzeczowych UE w latach 2004–2013 (w %)



Uwagi: EKS ogółem – udział w eksporcie UE do wszystkich państw świata; EKS wewnątrzunijny – udział w dostawach UE do państw UE; IMP ogółem – udział w imporcie UE ze wszystkich państw świata; IMP wewnątrzunijny – udział w zakupach UE od państw UE.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

W latach 2004–2013 Polska należała do tych państw UE, których wyniki eksportowe, mierzone udziałem w unijnym eksporcie dóbr rzeczowych, uległy największej poprawie zarówno w zakresie dostaw na rynki innych państw członkowskich, jak i w zakresie dostaw na rynki państw trzecich (zob. tabela 1). W ciągu ostatnich 10 lat udział Polski w handlu dobrami rzeczowymi na rynku wewnętrznym wzrósł o 1,7 pkt proc., natomiast w zakresie eksportu poza UE zmiana wyniosła jeden pkt proc. Polska znalazła się na drugim miejscu w UE pod względem wielkości wzrostu udziału w tego rodzaju handlu, tuż za Holandią w przypadku sprzedaży dóbr do innych państw UE i Hiszpanią, jeśli chodzi o sprzedaż na rynki państw trzecich. Największa utrata udziału w obu rynkach nastąpiła w tym okresie we Francji.

Tabela 1. Zmiana udziałów państw UE w unijnym eksporcie dóbr rzeczowych w latach 2004–2013 (pkt proc.)

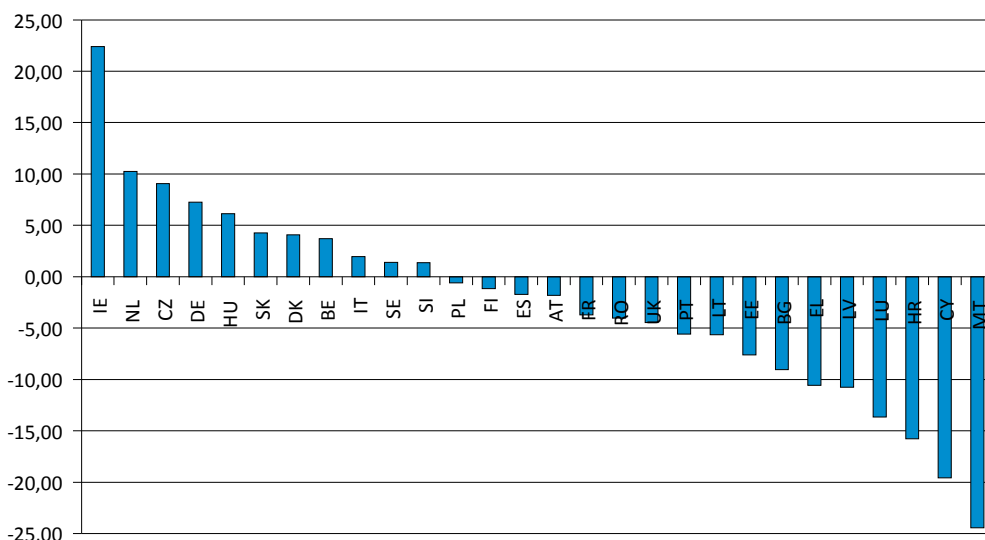
Wyszczególnienie	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV
Świat	-0,4	0,2	0,9	-0,2	-0,2	0,1	-0,9	0,2	0,4	-2,5	0,0	-0,9	0,0	0,1
UE28	-0,4	0,3	1,2	-0,2	-0,7	0,1	-0,8	0,1	0,1	-2,4	0,0	-1,1	0,0	0,2
Poza UE28	0,1	0,2	0,6	-0,2	-0,1	0,1	-1,2	0,3	1,1	-2,8	0,0	-0,8	0,0	0,1
c.d.	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SL	SK	FI	SE	UK
Świat	0,3	-0,1	0,3	0,0	1,6	-0,2	1,3	0,1	0,5	0,2	0,7	-0,4	-0,5	-0,3
UE28	0,3	-0,2	0,4	0,0	2,5	-0,2	1,7	0,1	0,5	0,2	1,0	-0,3	-0,2	-1,6
Poza UE28	0,3	0,1	0,3	0,0	1,0	-0,2	1,0	0,2	0,4	0,1	0,3	-0,8	-1,2	1,1

Objaśnienia jak przy wykresie 1.

Źródło: obliczenia własne na podstawie bazy danych Eurostatu.

Dotadniej różnicy między tempem wzrostu eksportu a tempem wzrostu importu dóbr rzeczowych w okresie 2004–2013 zwykle nie towarzyszył dodatni bilans netto. Tak było w przypadku Polski, gdzie deficyt bilansu handlu dobrami rzeczowymi w 2013 r. wyniósł 0,6% PKB (zob. wykres 4).

Wykres 4. Bilans międzynarodowych obrotów dobrami rzeczowymi w państwach UE w 2013 r. (% PKB)

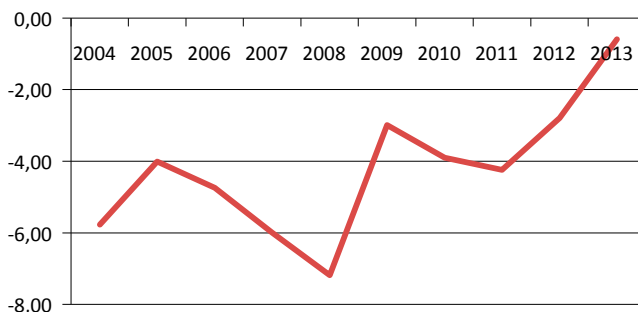


Objaśnienia jak przy wykresie 1.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

Poziom polskiego deficytu w bilansie międzynarodowych obrotów dobrami rzeczowymi (odniesiony do poziomu PKB) należał jednakże w 2013 r. do najniższych w UE. Co więcej, był to najniższy poziom tego deficytu w Polsce od 2004 r. (zob. wykres 5). Najwyższy notowany był w 2008 r. i przekroczył 7% PKB. Między 2004 a 2013 r. poziom deficytu w bilansie zagranicznego handlu dobrami rzeczowymi zmniejszył się o 80%.

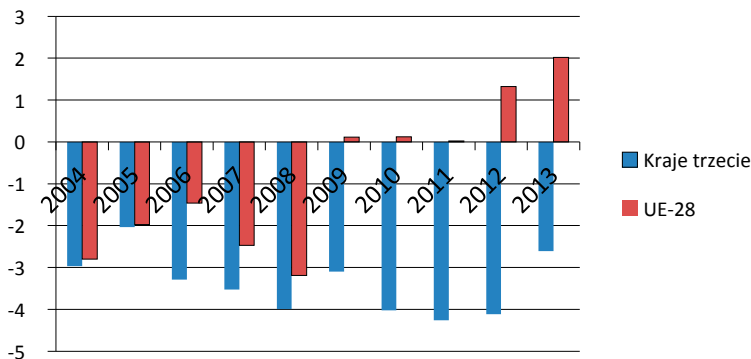
Wykres 5. Dynamika polskiego deficytu w bilansie międzynarodowych obrotów dobrami rzeczowymi w latach 2004–2013 (% PKB)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

Zmniejszenie deficytu nastąpiło przede wszystkim na skutek poprawy bilansu w handlu z państwami UE (zob. wykres 6). Od 2009 r. bilans Polski w obrotach z tymi krajami jest dodatni, a w 2013 r. wzrósł nawet do poziomu 2% PKB. W tym samym roku uległ również zmniejszeniu, w porównaniu z poprzednimi 7 latami, bilans obrotów z krajami trzecimi.

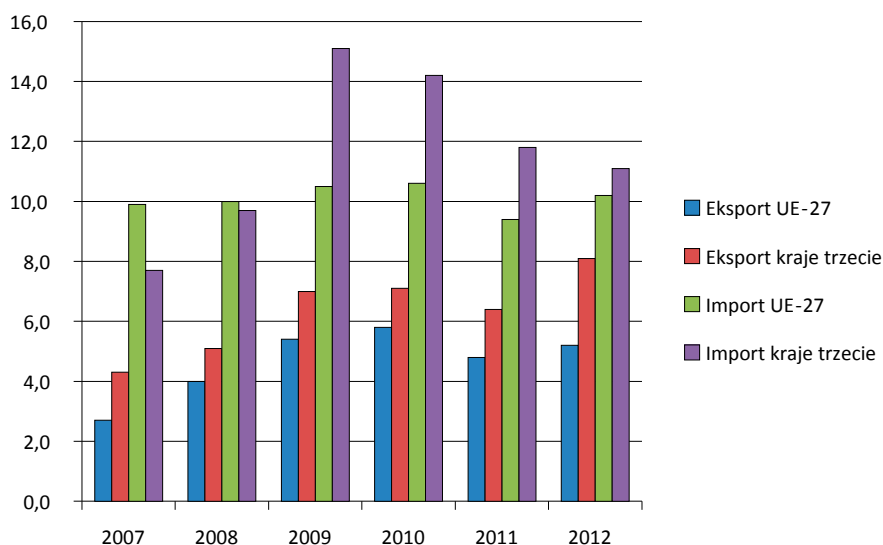
Wykres 6. Bilans międzynarodowych obrotów dobrami rzeczowymi Polski w latach 2004–2013 w podziale na handel z państwami UE i krajami trzecimi (% PKB)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

Pozytywne zmiany zaszły również w strukturze towarowej polskiego eksportu dóbr rzeczowych. Między 2007 a 2012 r. w polskim eksporcie około dwukrotnie wzrósł udział wyrobów zaawansowanych technologicznie⁴, skierowanych zarówno na rynki państw UE, jak i na rynki krajów trzecich (zob. wykres 7). Jeśli chodzi o import, w tym samym czasie można zaobserwować brak dużych zmian w handlu Polski z państwami UE oraz wzrost między 2007 a 2012 r. udziału towarów zaawansowanych technologicznie w polskim handlu z krajami trzecimi. W przypadku tej ostatniej grupy państw, zgodnie z dostępnymi danymi dotyczącymi ostatnich trzech lat, udział ten spadł, po relatywnie wysokim wzroście w 2009 r.

Wykres 7. Udział wyrobów zaawansowanych technologicznie w polskim handlu dobrami rzeczowymi z państwami UE i krajami trzecimi w latach 2007–2012 (w %)



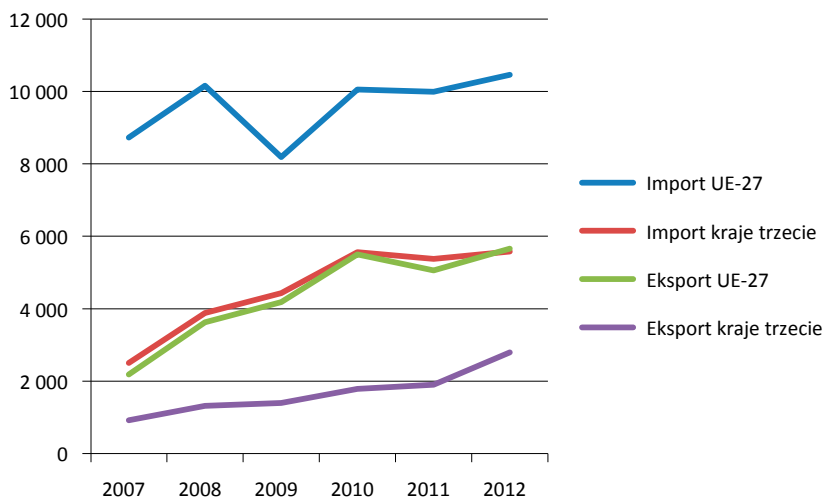
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Obserwując dynamikę wartości polskiego handlu zagranicznego wyrobami zaawansowanymi technologicznie, można stwierdzić, że wzrost udziału tych wyrobów w handlu dobrami rzeczowymi w latach 2007–2012 następował wraz ze wzrostem wartości obrotów tymi dobrami, przy czym najgłębsze zmiany zaszły w polskim

⁴ Zgodnie z terminologią przyjętą przez OECD zaliczają się do nich wybrane wyroby z następujących sekcji (SITC – Rev. 4): sprzęt lotniczy, sprzęt komputerowy i maszyny biurowe, elektronika i telekomunikacja, farmacja, aparatura naukowa, maszyny elektryczne, chemia, maszyny nonelektryczne, uzbrojenie [zob. Eurostat, 2007].

eksportie (zob. wykres 8). W analizowanym okresie wzrosła wartość polskich dostaw zarówno do krajów UE (o 204%), jak i do krajów trzecich (o 159%). Stopa wzrostu importu wyniosła odpowiednio 20% i 123%. Ponadto można zauważyć, że Polska była w tym czasie importerem netto wyrobów zaawansowanych technologicznie i że większość polskich obrotów międzynarodowych tymi wyrobami przypadła na państwa UE (66% w 2012 r.).

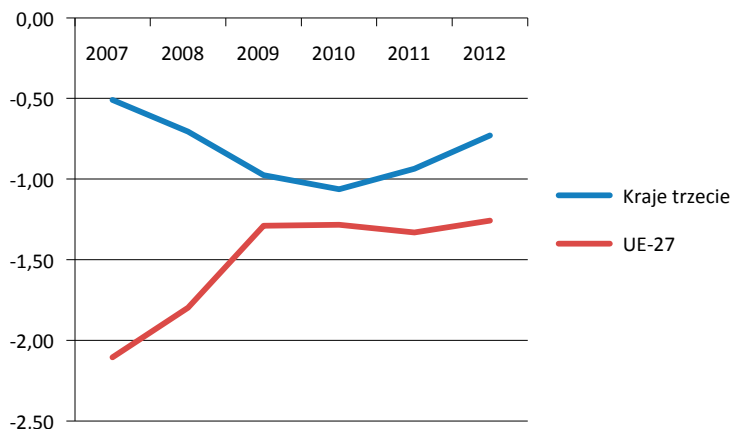
Wykres 8. Dynamika polskiego handlu zagranicznego wyrobami zaawansowanymi technologicznie w latach 2007–2012 (mln EUR)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Zróżnicowana dynamika handlu wyrobami zaawansowanymi technologicznie, jeśli porównać stosunki Polski z państwami UE z relacjami Polski z krajami trzecimi, skutkowałą przeciwstawnymi zmianami w zakresie sald tej wymiany (zob. wykres 9). Pomiędzy 2007 r. a 2012 r. nastąpiło bowiem zmniejszenie polskiego deficytu bilansu obrotów wyrobami zaawansowanymi technologicznie z państwami UE (z 2,1% PKB do 1,3% PKB) oraz zwiększenie negatywnego salda wymiany handlowej (mowa tu o tych samych dobrach, co poprzednio) z krajami trzecimi (z 0,5% PKB do 0,7% PKB), przy czym w latach 2011–2012 deficyt obrotów z krajami trzecimi uległ zmniejszeniu.

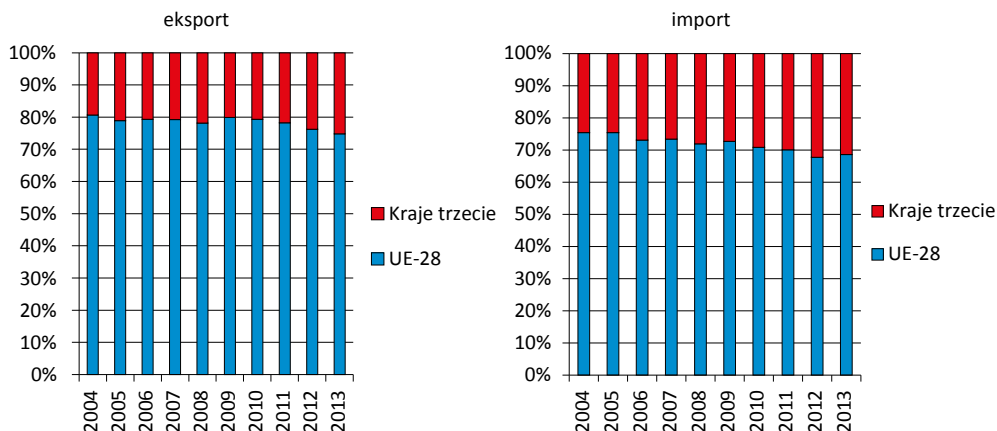
Wykres 9. Bilans polskiego handlu wyrobami zaawansowanymi technologicznie z państwami UE oraz z krajami trzecimi (% PKB)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

Znaczenie poprawy bilansu i struktury obrotów dobrami rzeczowymi z państwami UE jest tym większe, że państwa te stanowią główny kierunek polskiego handlu dobrami rzeczowymi. W 2013 r. na państwa unijne przypało około 75% polskiego eksportu dóbr rzeczowych (zob. wykres 10). Udział państw UE w polskim imporcie dóbr rzeczowych był mniejszy niż w polskim eksporcie. W 2013 r. wyniósł on około 69%. Wynikało to stąd, że względnie dużą część polskiego importu stanowią zakupy surowców energetycznych z Rosji.

Wykres 10. Udział państw unijnych i krajów trzecich w polskim handlu dobrami rzeczowymi w latach 2004–2013



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

Jak wynika z analizy wykresu 10, w okresie 2004–2013 zmniejszył się udział rynku wewnętrznego zarówno w polskim eksporcie, jak i w polskim imporcie dóbr rzeczowych (o ok. 6 pkt proc.). Przy dodatnim tempie wzrostu, jakim charakteryzował się w ciągu ostatnich dziesięciu lat rozwój tych wszystkich strumieni handlu, odzwierciedla to wyższą dynamikę wzrostu polskiego eksportu dóbr rzeczowych do krajów trzecich i polskiego importu tych wyrobów z krajów nienależących do Unii (najwyższa była w eksporcie, którego poziom w 2013 r. był ponad trzykrotnie wyższy niż dziesięć lat wcześniej) w porównaniu z analogicznymi relacjami Polski z państwami unijnymi⁵.

2. Wymiana zagraniczna usług

Pod względem wielkości zagranicznego handlu usługami Polska zajmuje dalsze miejsce na liście państw unijnych niż pod względem handlu dobrami rzeczowymi⁶. Dotyczy to zarówno wartości absolutnych (w 2012 r. Polska zajęła 13. miejsce, jeśli chodzi o eksport usług, natomiast 14., jeśli chodzi o ich import), jak i wartości względnych (pod względem wysokości wskaźnika integracji dotyczącego wymiany usług z zagranicą Polska zajmowała w 2012 r. przedostatnie, czyli 26. miejsce)⁷. W 2012 r. gospodarkami unijnymi najbardziej zintegrowanymi pod względem wymiany usług były gospodarki Luksemburga, Irlandii, Malty, Cypru, Estonii, Belgii i Danii, przy czym różnica pomiędzy wysokością wskaźników charakteryzujących pierwsze i ostatnie z wymienionych państw była ponad pięciokrotna. W latach 2004–2012 tempo wzrostu zagranicznych obrotów usługami w Polsce należało do najwyższych w UE i wyniosło w eksporcie i imporcie odpowiednio 173% i 130%. Wartość zagranicznej wymiany usług wzrosła w przypadku eksportu najbardziej na Malcie (o 19 pkt proc.) i w Rumunii (o 17 pkt proc.), natomiast w przypadku importu na Malcie (o 70 pkt proc.), Litwie (o 32 pkt proc.) i w Rumunii (o 6 pkt proc.). Podobnie jak w przypadku zagranicznej wymiany dóbr rzeczowych, pomimo wyraźnej intensyfikacji powiązań Polski z gospodarką światową w zakresie wymiany usług, udział Polski w światowym ich eksporcie, według danych WTO, utrzymuje się na relatywnie niskim poziomie i w 2012 r. wyniósł zaledwie 0,86%.

⁵ Obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

⁶ Analiza opiera się na danych pochodzących z bilansu płatniczego, a więc, ogólnie rzecz ujmując, obejmuje tzw. handel transgraniczny. W przypadku Polski jest to główny sposób dostarczenia usług na rynki zagraniczne [zob. Szypulewska, 2013].

⁷ W tej części analizy, jeśli nie zaznaczono inaczej, dane pochodzą z bazy statystycznej Eurostatu.

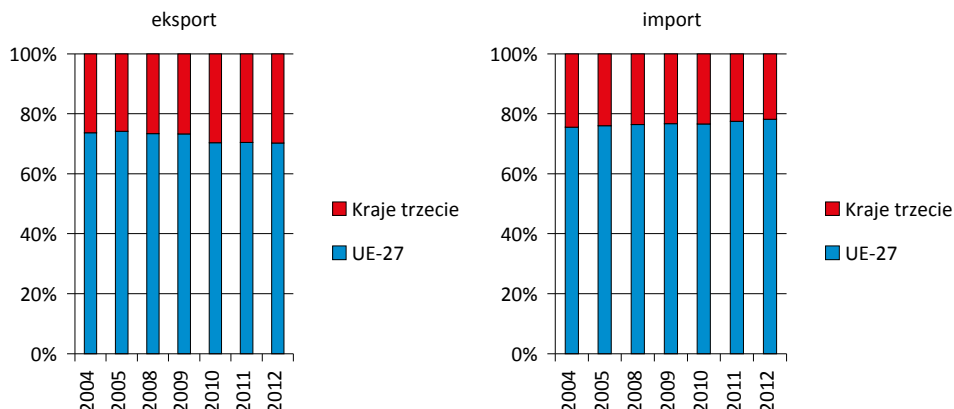
Tabela 2. Polski handel usługami z państwami UE oraz z krajami trzecimi w latach 2004–2012 (mln USD)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Eksport UE27	9 819,45	12 086	15 334,37	21 335,28	25 851,31	21 027,26	23 029,88	26 458,31	26 640,24
Eksport kraje trzecie	3 503,89	4 205,86	5 200,18	7 329,62	9 388,85	7 652,22	9 716,12	11 083,58	11 265,33
Import UE27	10 053,75	11 822,67	14 787,51	18 203,36	22 991,48	18 346,61	22 711,84	24 778,51	24 964,53
Import kraje trzecie	3 260,03	3 738,85	5 026,16	5 797,44	7 112,2	5 588,85	6 938,94	7 188,68	6 962,92
Bilans handlowy UE27	-234,3	263,33	546,86	3 131,92	2 859,83	2 680,65	318,04	1 679,8	1 675,71
Bilans handlowy kraje trzecie	243,86	467,01	174,02	1 532,18	2 276,65	2 063,37	2 777,18	3 894,9	4 302,41

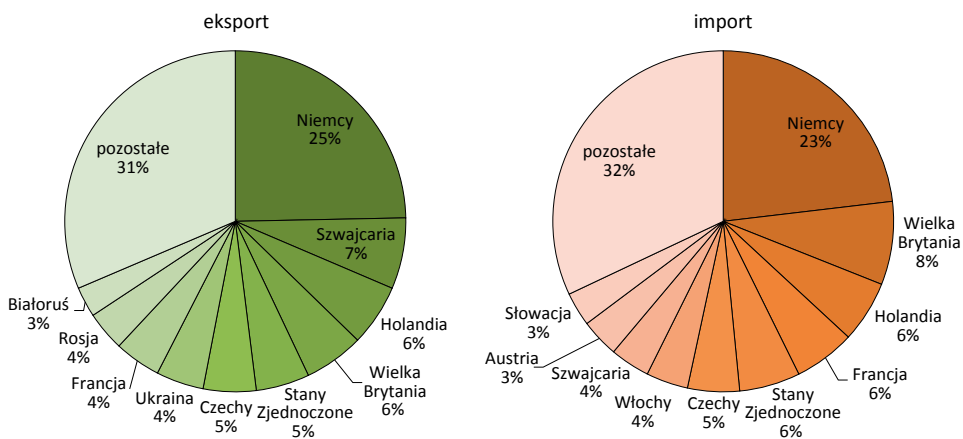
Źródło: opracowanie i obliczenia własne na podstawie danych OECD oraz klasyfikacji EBOPS 2002.

W latach 2004–2012 w Polsce, tak jak w większości państw UE, tempo wzrostu eksportu usług przekroczyło tempo wzrostu ich importu. Na podstawie bardziej szczegółowych danych można zaobserwować, że najdynamiczniej rozwinął się polski eksport usług do krajów trzecich (zob. tabela 2). Wartość tej wymiany wzrosła w omawianym okresie ponad trzykrotnie. Jednocześnie, z wyjątkiem lat 2006 i 2009, w stosunkach z krajami trzecimi poprawiał się systematycznie bilans tej wymiany, przewyższając (począwszy od 2010 r., tak jak to miało miejsce do roku 2006) wartość polskiego bilansu w handlu usługami z państwami unijnymi. Należy przy tym podkreślić, że w całym analizowanym okresie polski bilans ze światem w handlu usługami pozostawał dodatni. Jeśli odniesiemy go do poziomu PKB, to okaże się, jak wskazują dane OECD, że jego poziom wzrósł w Polsce w badanym okresie ponad trzystukrotnie.

Podobnie jak w przypadku handlu dobrami rzeczowymi, państwa UE stanowiły dla Polski główny kierunek zagranicznych obrotów usługami, przy czym, w odróżnieniu od handlu dobrami rzeczowymi, udział tych państw w polskim imporcie usług przekraczał ich udział w polskim eksporcie (zob. wykres 11). W 2012 r. koncentracja polskiego eksportu usług na rynku wewnętrznym osiągnęła poziom ok. 70% i była niższa w porównaniu z 2004 r. o ok. 4 pkt proc., natomiast w przypadku polskiego importu było to ok. 78%, a zatem jego wartość spadła w tym czasie o ok. 2 pkt proc. Zmiany te nastąpiły, zasadniczo rzecz ujmując, przy wzroście wartości zagranicznych obrotów usługami, co oznacza, że relatywnie szybciej rósł polski eksport usług do krajów trzecich niż na rynek wewnętrzny oraz polski import z państw unijnych niż z pozostałych krajów.

Wykres 11. Udział państw UE i krajów trzecich w polskim handlu usługami w wybranych latach okresu 2004–2012

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych OECD, EBOPS 2002.

Wykres 12. Struktura geograficzna polskiego handlu usługami w 2012 r.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych OECD, EBOPS 2002.

Przyglądając się dziesięciu państwom, które są głównymi partnerami handlowymi Polski w zakresie wymiany usług, można zauważyć, że w 2012 r. stopień koncentracji geograficznej polskiego handlu usługami zarówno w eksporcie, jak i w imporcie był podobny. Na te państwa przypadło ok. 70% zagranicznej wymiany usług (zob. wykres 12). Polska prowadziła wymianę handlową przede wszystkim z Niemcami, a ich udział w 2012 r. wyniósł 25% w polskim eksporcie usług i 23% w imporcie. Poza tym jeśli chodzi o inne państwa unijne, Polska prowadziła relatywnie intensywną wymianę handlową w zakresie usług z Wielką Brytanią, Holandią, Francją i Czechami. Z kolei

jeśli chodzi o kraje nienależące do UE, to polski eksport usług był skierowany głównie do takich państw, jak: Szwajcaria, Stany Zjednoczone, Ukraina, Rosja i Białoruś.

3. Handel zagraniczny mierzony wartością dodaną

Jeśli polski handel towarowy mierzony tradycyjnie (ujęcie brutto) zastąpić handlem mierzonym wartością dodaną (nieobejmującym zagranicznych komponentów zawartych w eksportowanych wyrobach finalnych i krajowych komponentów zawartych w importowanych zagranicznych wyrobach finalnych), to okazuje się, że – zasadniczo rzecz ujmując – mniejsza jest wielkość nadwyżki eksportowej w relacjach z państwami UE oraz deficytu w relacjach z krajami trzecimi (zob. tabele 3 i 4)⁸. Z analizy udziału wartości dodanej w przepływach ujętych brutto wynika, że był on znacznie mniejszy w przepływach towarowych między Polską a państwami UE niż między Polską a krajami trzecimi, przy czym największa różnica wystąpiła w przypadku polskiego eksportu (64% *versus* 91% w 2009 r.).

Tabela 3. Polski handel towarowy w ujęciu brutto z państwami UE oraz z krajami trzecimi w wybranych* latach okresu 1995–2009 (mln USD, %)

	1995	2000	2005	2008	2009	2000–2009
Eksport UE27	18 060,3	31 359,7	79 483,2	143 671,6	116 354,9	271,0
Eksport kraje trzecie	12 742,2	12 596,3	28 090,6	56 791,9	45 870,4	264,2
Import UE27	17 846,7	35 870,1	71 875	138 856,6	99 934,6	178,6
Import kraje trzecie	10 015,8	19 086,4	37 953,7	82 623,1	61 968,2	224,7
Bilans UE27	213,6	-4 510,4	7 608,2	4 815	16 420,3	
Bilans kraje trzecie	2 726,4	-6 490,1	-9 863,1	-25 831,2	-16 097,8	

* Wybór wiąże się z dostępnością danych.

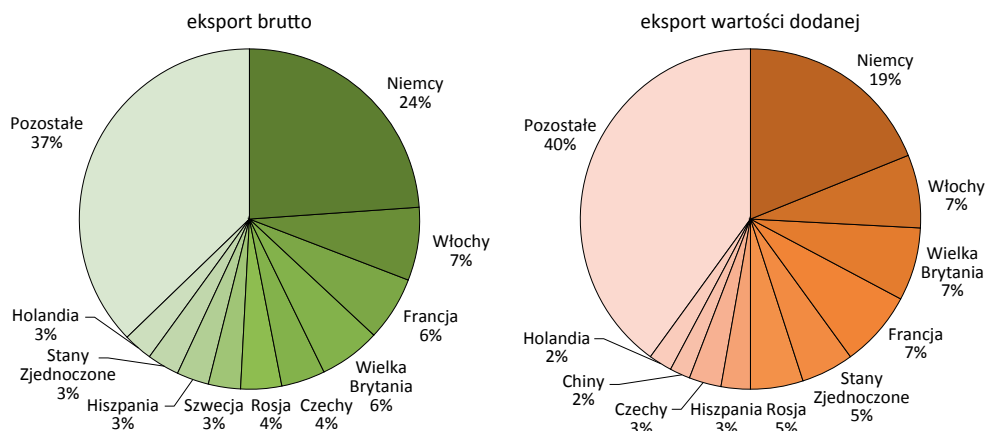
Źródło: opracowanie i obliczenia własne na podstawie bazy danych OECD–WTO [2013].

W analizowanym okresie, tj. w latach 1995–2009, nastąpiły zmiany w udziale wartości dodanej w polskich przepływach towarowych brutto, polegające na zmniejszeniu się tego udziału (największy spadek, na poziomie 15 pkt proc., zanotowano w przepływach między Polską a państwami UE). Porównując okresy 2000–2005 oraz 2005–2009, a więc, generalnie rzecz ujmując, czas przed wstąpieniem Polski

⁸ Tę część analizy oparto na danych pochodzących z bazy OECD–WTO [2013], zawierającej w momencie prowadzenia badania informacje dotyczące pięciu następujących lat: 1995, 2000, 2005, 2008 i 2009.

do UE i po wstąpieniu, można zaobserwować zmianę tendencji – najpierw doszło do zmniejszenia się udziału wartości dodanej w przepływach brutto (największego w imporcie, zarówno z państw UE, jak i z krajów trzecich, odpowiednio o 10 pkt proc. i 14 pkt proc.), a później do jego wzrostu, ale już mniej znaczącego (największego, jeśli chodzi o dostawy z Polski na rynek wewnętrzny Unii, i wynoszącego 4 pkt proc.). Wyjątek stanowił polski eksport do krajów trzecich, w przypadku którego udział wartości dodanej także obniżył się po 2005 r., choć nieznacznie (o 1 pkt proc.).

Wykres 13. Struktura geograficzna polskiego eksportu dóbr i usług w 2009 r.



Źródło: obliczenia własne na podstawie bazy danych OECD-WTO [2013].

Z porównania struktur geograficznych polskiego eksportu towarowego, mierzonego odmiennymi metodami, wynika, że w 2009 r. względnie dużą część polskiego eksportu towarowego stanowił wcześniejszy polski import z Niemiec. Mniejsze też było, w ujęciu netto, znaczenie Czech i Holandii jako rynków zbytu dla polskich towarów. Jednocześnie państwa, których znaczenie wzrasta w polskim eksporcie po zastosowaniu pomiaru handlu opartego na wartości dodanej, to: Stany Zjednoczone, Chiny, Rosja, Wielka Brytania i Francja.

Obserwując rozwój polskiego handlu mierzonego wartością dodaną, można zauważyć, że między rokiem 2000 a 2009 nastąpił intensywny wzrost polskiego eksportu i importu, zarówno w zakresie wymiany z państwami UE, jak i w zakresie wymiany z krajami trzecimi (zob. tabela 4). Najbardziej wzrósł polski eksport (ponad dwuipółkrotnie), w szczególności do państw UE, co wskazuje na poprawę międzynarodowej pozycji polskich dóbr i usług. Nastąpiła również poprawa salda bilansu handlowego Polski z państwami UE, kompensująca z nadwyżką wzrost polskiego deficytu w wymianie z krajami trzecimi.

Tabela 4. Polski handel towarowy mierzony wartością dodaną z państwami UE oraz z krajami trzecimi w wybranych* latach okresu 1995–2009 (w mln USD, w %)

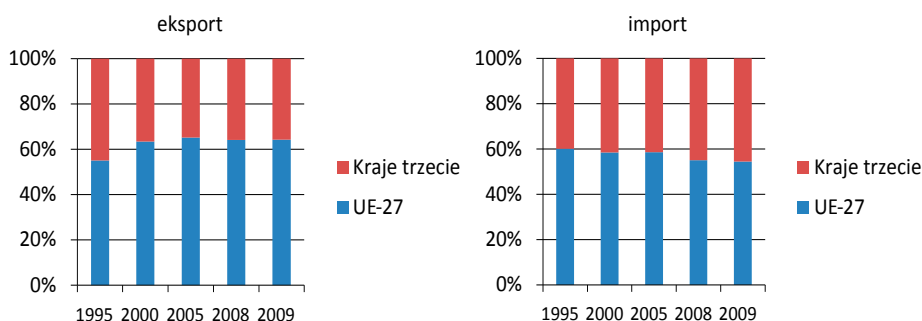
	1995	2000	2005	2008	2009	2000–2009
Eksport UE27	14 311,9	21 227	48 174,5	88 370,9	74 639,4	251,6
Eksport kraje trzecie	11 695,3	12 298,6	25 841,3	49 608,9	41 526,5	237,7
Import UE27	13 871,4	26 034	44 659,7	87 554,4	62 997,3	142,0
Import kraje trzecie	9 195,8	18 492,1	31 611	71 441,6	52 846	185,8
Bilans UE27	440,5	–4 807	3 514,8	816,5	11 642,1	
Bilans kraje trzecie	2 499,5	–6 193,5	–5 769,7	–21 832,7	–11 319,5	

* Uwaga jak przy tabeli 3.

Źródło: opracowanie i obliczenia własne na podstawie bazy danych OECD–WTO [2013].

O poprawie międzynarodowej pozycji polskich towarów i usług może świadczyć również wzrost, chociaż relatywnie słaby, udział eksportu tego rodzaju dóbr do krajów trzecich w całkowitym polskim eksporcie pomiędzy 2005 a 2009 r. Jeżeli rozszerzymy analizowany okres, czyli zwrócimy uwagę także na czas poprzedzający akcesję Polski do UE, to zobaczymy odmienną tendencję, tj. wzrost udziału państw UE w polskim eksporcie. Podobny obraz odnajdziemy, badając zmiany udziału państw UE w polskim imporcie, przy czym spadek tego udziału po 2005 r. był wyraźniejszy niż w przypadku polskiego eksportu.

Wykres 14. Udział państw UE i krajów trzecich w polskim handlu mierzonym wartością dodaną w wybranych latach okresu 1995–2009 (w %)

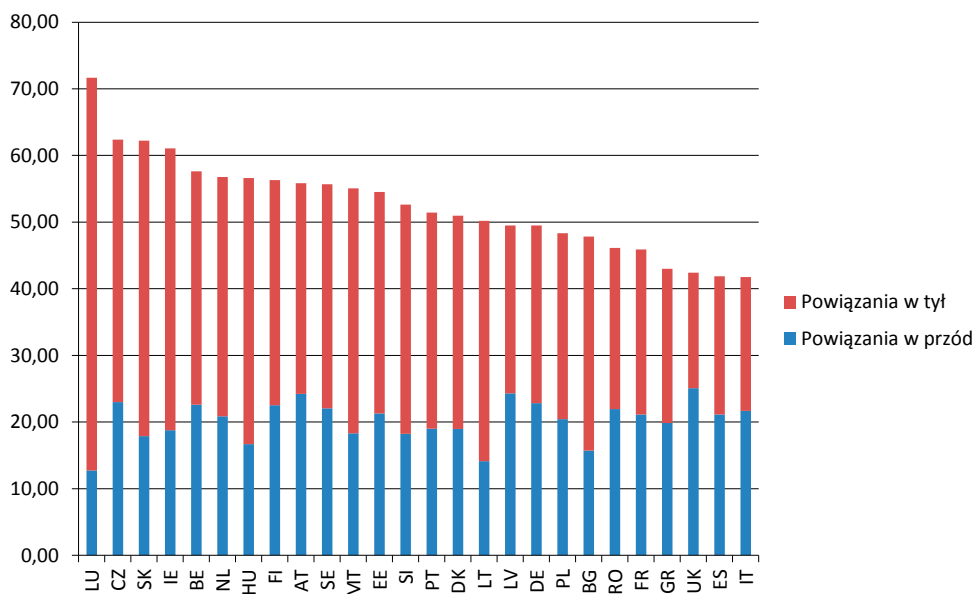


Źródło: obliczenia własne na podstawie bazy danych OECD–WTO [2013].

W przypadku polskiego eksportu dóbr i usług wskaźnik „importochłonności” (powiązania w tył łańcucha produkcji) wyniósł w 2009 r. ok. 28% i był bliski poziomowi cechującemu gospodarkę Niemiec (zob. wykres 15). Mniejszy, w porównaniu do wkładu zagranicznego, udział w polskim eksporcie brutto miały krajowe towary, które stały się wkładem do eksportu innych państw (powiązania w przód łańcucha

produkcji). W 2009 r. ich udział wyniósł ok. 21% i był wyższy w porównaniu z 1995 r. o 3 pkt proc. W Polsce rozwój obu typów powiązań przebiegał podobnie, tzn. między 1995 a 2005 r. udział polskich wyrobów stanowiących wkład do eksportu innych państw wzrósł, a następnie, między 2005 a 2009 r., zmalał.

Wykres 15. Udział państw UE w międzynarodowym łańcuchu wartości dóbr i usług w 2009 r. (w %)



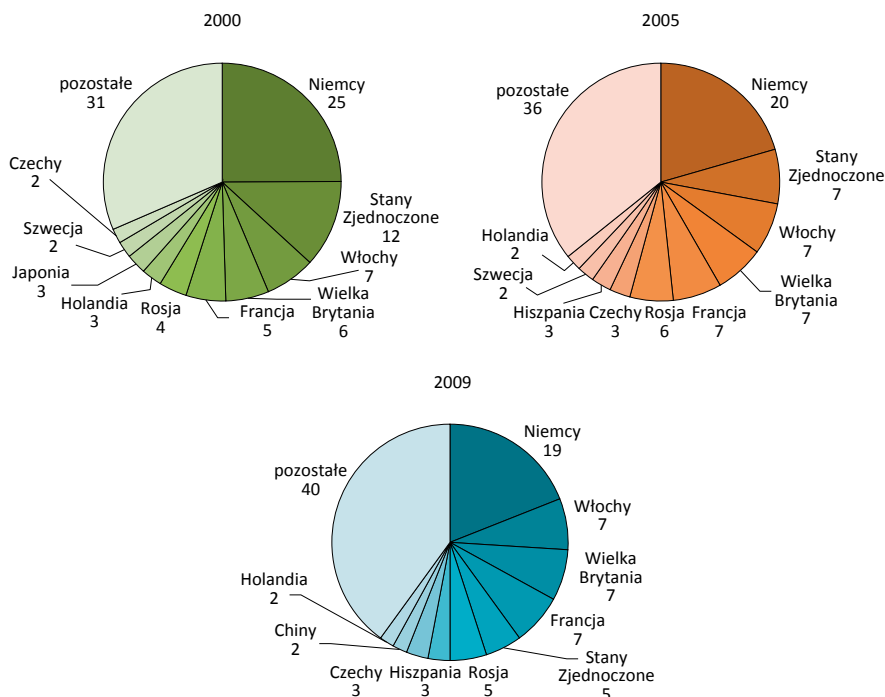
Uwagi: „powiązania w tył” oznaczają udział zagranicznego wkładu w eksporcie brutto danego państwa, natomiast „powiązania w przód” – udział krajowego wkładu użytego w eksporcie innych państw w eksporcie brutto danego państwa; brak danych dla Cypru.

Objaśnienia jak przy wykresie 1.

Źródło: OECD [2013], OECD-WTO [2013].

Na tle pozostałych państw unijnych Polska wypada słabo, jeśli chodzi o powiązania w tył łańcucha wartości, co może dziwić, jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, że Polska jest względnie dużym importerem netto inwestycji bezpośrednich (w 2009 r., zgodnie z danymi Eurostatu, międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto Polski kształtowała się na poziomie ok. -60% PKB; był on niższy od poziomu notowanego w szczególności w takich krajach jak Litwa, Czechy i Słowenia, w których udział zagranicznego wkładu w krajowym eksporcie był wyższy niż w Polsce). Nie najlepszy wynik Polski pod tym względem mógł się wiązać, przy jednakowych ramach polityki handlowej, z większym rozmiarem polskiego rynku, a także ze strukturą rodzajową napływających bezpośrednich inwestycji zagranicznych i eksportu Polski.

Wykres 16. Struktura geograficzna polskiego eksportu dóbr i usług mierzonego wartością dodaną w latach 2000, 2005 i 2009 (w %)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych OECD [2013], OECD-WTO [2013].

Obserwacja zmian w strukturze geograficznej polskiego eksportu towarowego mierzonego wartością dodaną prowadzi do wniosku, że zwiększyła się dywersyfikacja geograficzna tego handlu (zob. wykres 16). W 2005 i 2009 r. spadł udział dwóch największych odbiorców polskich dóbr i usług, a mianowicie Niemiec i Stanów Zjednoczonych. Do 2005 r. wzrósł o 2 pkt proc. udział Francji, pozostający na tym samym poziomie w 2009 r. Na liście dziesięciu głównych odbiorców polskich towarów w 2009 r. pojawiły się Chiny.

Podsumowanie

Z przeprowadzonej powyżej analizy rozwoju polskiego handlu zagranicznego po wstąpieniu Polski do UE wynikają następujące wnioski:

1. Polski eksport, w porównaniu z eksportem innych państw członkowskich UE, stał się bardziej konkurencyjny. Nastąpił wzrost udziału Polski w unijnych dostawach,

- zarówno na rynki pozostałych państw członkowskich, jak i na rynki państw trzecich. Największa zmiana pięcioletnia w udziale Polski nastąpiła w roku akcesji.
2. Poprawie uległ bilans międzynarodowych obrotów dobrami rzeczowymi Polski. Poziom deficytu na tym rachunku w stosunku do PKB w 2013 r. zmniejszył się o 80% w porównaniu z 2004 r. Co więcej, od 2009 r. Polska notuje dodatni bilans w handlu towarowym z państwami UE. W 2013 r. poziom nadwyżki był najwyższy w tym okresie i wyniósł 2% PKB.
 3. W okresie 2004–2012 udało się Polsce utrzymać dodatni bilans międzynarodowych obrotów usługami. Jego poziom, odniesiony do wartości polskiego PKB, wzrósł pomiędzy 2004 a 2012 r. ponad trzystukrotnie.
 4. Wbrew oczekiwaniom, związanym ze spodziewanymi skutkami członkostwa Polski w UE i wynikającym z teorii integracji gospodarczej, w analizowanym okresie zmniejszył się stopień realnej integracji Polski z rynkiem wewnętrznym w zakresie handlu towarowego. Wyjątek stanowił polski import usług.
 5. Pozytywne zmiany zaszły w strukturze towarowej polskiego eksportu dóbr rzeczowych. W latach 2007–2012 wzrósł udział wyrobów zaawansowanych technologicznie w eksporcie i zmniejszył się deficyt międzynarodowych obrotów tymi wyrobami w handlu z państwami UE, na które przypało w 2012 r. 66% całego tego handlu.
 6. Z analizy handlu towarowego mierzonego wartością dodaną wynikają podobne wnioski (w porównaniu z ujęciem tradycyjnym), jeśli chodzi o stopień integracji Polski z państwami UE oraz o tendencje związane z rozwojem polskiego handlu zagranicznego po 2004 r.
 7. Ponieważ w okresie członkostwa Polski w UE (w odróżnieniu od okresu poprzedzającego przystąpienie kraju do tego ugrupowania integracyjnego) zmniejszyło się zaangażowanie Polski w globalnym łańcuchu produkcji z udziałem innych państw unijnych, jeśli chodzi o powiązania w tył, a równocześnie zacieśniły się tego rodzaju powiązania z krajami trzecimi, spadek wskaźnika integracji Polski z państwami UE, jeśli chodzi o polski eksport towarowy, był mniejszy w przypadku handlu mierzonego wartością dodaną niż w przypadku handlu brutto.
 8. Analiza zmian struktury geograficznej handlu mierzonego wartością dodaną prowadzi do wniosku, że systematycznie zwiększała się dywersyfikacja geograficzna polskiego eksportu towarowego. Ponadto zmniejszył się udział głównych odbiorców polskich dóbr rzeczowych i usług, a mianowicie Niemiec i Stanów Zjednoczonych, a wzrósł udział Francji i Chin.

Bibliografia

- Czarny E., Śledziewska K. [2014], *Struktura geograficzna i rzeczowa polskiego handlu z zagranicą po dziesięciu latach członkostwa w UE*, w: *Polska. Raport o konkurencyjności 2014. Dekada członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, M.E. Weresa (red.), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Eurostat, *Shares of world exports – % change* (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>).
- Eurostat [2007], *Eurostat Indicators of High-tech Industry and Knowledge – intensive services. Annex 5 – High-tech aggregation by SITC Rev. 4* (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/Annexes/htec_esms_an5.pdf).
- Kaliszuk E. [2004], *Skutki przyjęcia przez Polskę wspólnej polityki handlowej UE*, w: *Polska w Unii Europejskiej*, E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec (red.), ICKHZ, Warszawa.
- KE [2007–2014], *Innovation Union Scoreboard*, raporty, Komisja Europejska.
- MFW [2013], *German-Central European Supply Chain – Cluster Report*, “IMF Country Report”, 13/263, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, sierpień.
- OECD [2013], *Global Value Chains indicators*, May (http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GVC_INDICATORS).
- OECD–WTO [2013], *Trade in Value Added (TiVA)*, May (<http://www.oecd.org/industry/ind/measuringtradeinvalue-addedanoecd-wtojointinitiative.htm>).
- Szypulewska A. [2013], *Budowa rynku wewnętrznego usług w Unii Europejskiej*, „Monografie i opracowania”, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.

Znaczenie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej dla rozwoju gospodarki Polski

Wstęp

Dziesięcioletni okres członkostwa Polski w Unii Europejskiej (UE) skłania do postawienia pytania o bilans kosztów i korzyści tego członkostwa. Polska jest największym beneficjentem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności spośród nowych państw członkowskich UE. Działania Unii Europejskiej, podejmowane za pośrednictwem tych funduszy, mają służyć jej harmonijnemu rozwojowi i wzmocnieniu jej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej (art. 175 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) [UE, 2008].

Pojęcie funduszy strukturalnych zostało wprowadzone do Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą poprzez dodanie do niego tytułu V, poświęconego spójności gospodarczej i społecznej, co nastąpiło dzięki Jednolitemu aktowi europejskiemu, podpisanemu 17 lutego 1986 r. w Luksemburgu i 28 lutego 1986 r. w Hadze. Wszedł on w życie 1 lipca 1987 r. [WE, 1987b]. W tytule V, w art. 130b, zostały wymienione trzy fundusze strukturalne: „(...) Wspólnota wspomaga osiągnięcie tych celów działaniami podejmowanymi poprzez fundusze strukturalne (Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolniczych – Sekcja Orientacji, Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego), Europejski Bank Inwestycyjny oraz inne istniejące instrumenty finansowe” [WE, 1987a; TEWG, 1957]. Zapis ten pozostał prawie niezmieniony w późniejszych traktatach, tj. w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (TWE) i TFUE, pomimo zmiany numeracji tytułów i artykułów. W art. 175 TFUE (d. art. 159 TWE) czytamy, że: „(...) Unia wspiera także osiągnięcie tych celów przez działania, które podejmuje za pośrednictwem funduszy strukturalnych (Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Orientacji, Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego), Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz innych istniejących instrumentów finansowych” [UE, 2008].

W perspektywie finansowej 2000–2006 przez pojęcie funduszy strukturalnych rozumiano cztery fundusze: Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Orientacji (EFOiGR – Sekcja Orientacji), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Instrument Finansowy Orientacji Rybołówstwa (IFOR), zwany również Finansowym Instrumentem Orientacji Rybołówstwa (FIOR) lub Finansowym Instrumentem Wspierania Rybołówstwa (FIWR), co jest tłumaczeniem angielskiej nazwy *Financial Instrument of Fisheries Guidance* – FIFG [Rada UE, 1999, s. 1–42].

W okresie programowania 2007–2013 do funduszy strukturalnych zaliczono Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Społeczny [Rada UE, 2006]. W miejsce Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Orientacji oraz Instrumentu Finansowego Orientacji Rybołówstwa powołano Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR). W obu perspektywach finansowych Fundusz Spójności (FS) był traktowany jako fundusz odrębny. W okresie programowania 2014–2020, tak jak w poprzedniej perspektywie finansowej, do funduszy strukturalnych zaliczono Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Społeczny [PE, Rada UE, 2013]. Oba te fundusze, wraz z Funduszem Spójności, nazywane są funduszami polityki spójności¹.

Ogólnie rzecz biorąc, wpływ pomocy unijnej, udzielanej za pośrednictwem funduszy polityki spójności, na gospodarkę jest podwójny. Po pierwsze, transfery z funduszy strukturalnych powodują wzrost dochodów w regionach uzyskujących pomoc, wywierając wpływ na produkcję i zatrudnienie, jeśli dodatkowy dochód jest wydatkowany na dobra i usługi. Po drugie, poprzez rozwój infrastruktury, wzrost kwalifikacji i umiejętności pracowników oraz wzmocnienie lokalnej działalności gospodarczej następuje wzrost potencjału produkcyjnego regionów, co jest głównym celem polityki spójności. Szacunek tego wzrostu jest trudniejszy niż ocena wpływu na produkcję i zatrudnienie, gdyż wiele programów ma charakter długookresowy, a ich całkowity wpływ na gospodarkę ujawnia się dopiero po wielu latach. Efektywność oddziaływania funduszy strukturalnych zależy od wielu czynników, m.in. od stabilności systemu funkcjonowania gospodarki, odpowiedniego wyboru celów strategicznych, stopnia absorpcji środków funduszy, zależnego od potencjału i zdolności instytucjonalnych i administracyjnych kraju lub regionu beneficjenta, skutecznego systemu doboru i wdrażania programów oraz od jakości projektów.

Celem opracowania jest próba oceny znaczenia funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności dla rozwoju gospodarczego Polski w ostatnich 10 latach, tj. od momentu,

¹ Fundusze polityki spójności wraz z Europejskim Funduszem Rolnym na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskim Funduszem Morskim i Rybackim nazywane są europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi. W odniesieniu do nich stosowane są takie same zasady.

gdy Polska wstąpiła do Unii Europejskiej. Wykorzystanie tych funduszy w ramach perspektywy finansowej UE 2000–2006, która od 2004 r. objęła 10 nowych krajów członkowskich, zostało zakończone i rozliczone. Korzystanie z tych funduszy w ramach perspektywy finansowej 2007–2013 zostanie zakończone w 2015 r., a przeanalizowane zostanie jeszcze później, dlatego też obecnie można jedynie dokonać oceny stopnia wykorzystania tych funduszy.

1. Transfery finansowe otrzymane w ramach polityki spójności UE od czasu wstąpienia Polski do UE

Od momentu przystąpienia do Unii Europejskiej Polska w ramach polityki spójności UE uzyskała w sumie ponad 60,7 mld EUR, w tym w ramach perspektywy finansowej 2004–2006 ponad 13,1 mld EUR, a w ramach perspektywy finansowej 2007–2013 ok. 47,6 mld EUR. Transfery te stanowiły 62% wszystkich transferów finansowych pomiędzy Polską a UE. Transfery finansowe środków unijnych, uzyskane w ramach polityki spójności w ciągu 10 minionych lat, przedstawia tablica 1.

Tablica 1. Transfery finansowe środków UE otrzymane w ramach polityki spójności w ciągu 120 miesięcy członkostwa Polski w UE według stanu na 30 kwietnia 2014 r. (EUR)

Wyszczególnienie		EUR
Polityka spójności		60 742 290 536,06
Fundusz Spójności – perspektywa finansowa 2004–2006		2 774 852 874,11
Fundusz Spójności – perspektywa finansowa 2007–2013		13 901 258 941,24
ISPA*		1 842 081 891,00
Fundusze strukturalne		42 224 096 829,71
W ramach perspektywy finansowej 2004–2006		8 547 328 674,30
Transfery bieżące		2 038 181 591,22
	EFS	2 038 181 591,22
Transfery kapitałowe		6 509 147 083,08
	FIFG	178 399 777,29
	EFRR	5 141 704 525,16
	EFOIGR	1 189 042 780,63
W ramach perspektywy finansowej 2007–2013		33 676 768 155,41
Transfery bieżące		7 479 066 719,16
	EFS	7 479 066 719,16
Transfery kapitałowe		26 197 701 436,25
	EFRR	26 197 701 436,25

* Od 1 maja 2004 r. Polska przestała być beneficjentem funduszu ISPA. Projekty finansowane ze środków ISPA były nadal realizowane w ramach Funduszu Spójności.

Źródło: [MF, 2014].

Stopień wykorzystania funduszy strukturalnych UE, przyznanych Polsce w ramach perspektywy finansowej 2000–2006, mierzony stopą skumulowanych płatności, wyniósł 99,55%. Spośród państw członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 r., niższy stopień wykorzystania funduszy strukturalnych odnotowały takie państwa, jak Republika Czeska (99,18%), Węgry (99,47%) i Słowacja (99,07%). Stopa skumulowanych płatności dla Polski była również wyższa od stopy tego rodzaju płatności dla niektórych krajów UE15, tj. dla Belgii (99,18%), Niemiec (99,03%), Grecji (98,94%), Irlandii (96,67%), Włoch (96,86%) i Wielkiej Brytanii (97,67%). Wskaźnik ten dla wszystkich krajów UE25 przedstawia tablica 2.

Tablica 2. Stopa skumulowanych płatności w ramach perspektywy finansowej 2000–2006 według celów, inicjatyw wspólnotowych i krajów – stan na 1.04.2014 r. (w %)

Kraj	Cel 1	Cel 2	Cel 3	Equal	IFOR poza celem 1	Interreg	Leader	Urban	Razem
Austria	99,99	100,00	99,98	100,00	100,00	0,00	100,00	100,00	99,99
Belgia	99,11	98,65	99,63	100,00	91,98	0,00	100,00	100,00	99,18
Dania	0,00	100,00	100,00	100,00	100,00	0,00	100,00	100,00	100,00
Finlandia	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	0,00	100,00	100,00	100,00
Francja	99,40	99,91	100,00	100,00	95,00	0,00	100,00	100,00	99,74
Niemcy	98,91	98,83	99,82	100,00	77,55	0,00	100,00	99,91	99,03
Grecja	98,92	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	100,00	100,00	98,94
Irlandia	96,59	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	100,00	100,00	96,67
Włochy	96,07	99,99	99,15	97,56	95,00	0,00	99,90	99,61	96,86
Luksemburg	0,00	100,00	100,00	100,00	0,00	0,00	100,00	0,00	100,00
Holandia	100,00	100,00	100,00	100,00	81,32	0,00	98,48	100,00	99,74
Portugalia	99,79	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	100,00	100,00	99,80
Hiszpania	99,55	100,00	99,77	100,00	95,00	0,00	100,00	100,00	99,58
Szwecja	100,00	100,00	99,93	100,00	100,00	0,00	100,00	100,00	99,98
Wielka Brytania	97,54	95,92	99,99	100,00	64,97	0,00	100,00	100,00	97,67
Cypr	0,00	100,00	100,00	100,00	100,00	0,00	0,00	0,00	100,00
Czechy	99,24	96,73	100,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	99,18
Estonia	99,87	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	99,87
Węgry	99,46	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	99,47
Łotwa	100,00	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00
Litwa	99,93	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	99,93
Malta	100,00	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00
Polska	99,54	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	99,55
Słowacja	98,99	100,00	100,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	99,07
Słowenia	100,00	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00
Wiele krajów	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	98,60	0,00	100,00	98,74
Ogółem	98,76	98,92	99,79	99,69	92,04	98,60	99,93	99,92	98,88

Źródło: [KE, 2014].

2. Wykorzystanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE według okresów programowania (perspektyw finansowych)

2.1. Wykorzystanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006

W latach 2004–2012 zrealizowano w ramach NPR prawie 88,5 tys. projektów, łącznie na kwotę prawie 70 mld PLN. Wartość dofinansowania tych projektów ze środków funduszy strukturalnych UE wyniosła ok. 35,7 mld PLN. Tablica 3 przedstawia ich liczbę oraz ich wartość w podziale na programy operacyjne i inicjatywy wspólnotowe.

Tablica 3. Liczba oraz wartość zrealizowanych projektów w podziale na programy operacyjne oraz inicjatywy wspólnotowe (stan na dzień 31 grudnia 2012 r.)

Program operacyjny / inicjatywa wspólnotowa	Liczba projektów	Wartość całkowita projektów (PLN)	Wartość dofinansowania UE (PLN)
SPO Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw (SPO WKP)	15 156	14 871 535 293	4 911 705 979
SPO Rozwój zasobów ludzkich (SPO RZL)	4 034	8 514 524 014	6 186 711 149
SPO Transport (SPOT)	146	9 544 282 118	5 611 368 210
SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich (SPO ROL)	49 837	12 061 664 296	4 513 873 567
SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004–2006 (SPO RYBY)	4 123	1 556 017 854	822 326 265
Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR)	13 655	21 494 835 367	12 238 032 713
PO Pomoc techniczna (PO PT)	155	138 772 660	104 079 494
IW Equal	287	761 258 060	570 943 545
IW INTERREG IIIA	1 055	1 041 480 546	698 521 002
RAZEM	88 448	69 984 370 208	35 657 561 924

Źródło: na podstawie: [IZPWW, MRR, 2013, s. 40].

2.2. Wykorzystanie Funduszu Spójności w ramach perspektywy finansowej 2004–2006

Dofinansowanie ze środków Funduszu Spójności umożliwiło realizację 130 projektów. Łączna wartość tego dofinansowania to 21 771 908 856 PLN (według kursu 1 EUR = 3,9743 PLN). Wartość kontraktów podpisanych z wykonawcami w ramach

projektów Funduszu Spójności według stanu na koniec grudnia 2012 r. wyniosła 9,5 mld EUR, co stanowi ok. 123% wartości kosztów kwalifikowanych projektów, wskazanych w decyzjach KE o przyznaniu dofinansowania [IZPWW, MRR, 2013, s. 44]². Do 31 grudnia 2012 r. wydatkowano 8697 mln EUR (w tym 4635 mln EUR na projekty z sektora środowiska i 4062 mln EUR na projekty z dziedziny transportu), co stanowiło ok. 113% wartości kosztów kwalifikowanych, wskazanych w decyzjach KE o przyznaniu dofinansowania. Do końca 2012 r. Polska otrzymała z KE płatności o łącznej wartości prawie 4,9 mld EUR, co stanowiło 89% dofinansowania projektów w ramach Funduszu Spójności [IZPWW, MRR, 2013, s. 45]. Ostatecznie ze 128 projektów rozliczono 29, dla których wystąpiono z wnioskami o płatności końcowe. Od 1 stycznia do 30 kwietnia 2013 r. wpłynęły płatności końcowe dla 14 projektów z sektora środowiska oraz dla jednego projektu z sektora transportu.

2.3. Wykorzystanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007–2013

Od początku uruchomienia programów realizowanych w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007–2013 (NSS 2007–2013) do 30 kwietnia 2014 r. złożono 295,9 tys. wniosków (poprawnych pod względem formalnym) o dofinansowanie (zarówno ze środków unijnych, jak i ze środków krajowych), którego wartość miała wynieść 599,6 mld PLN [MliR, 2014, s. 3]. Łącznie zawarto 97 628 umów, a wartość przewidzianych w nich wydatków kwalifikowalnych wyniosła 396,1 mld PLN, natomiast dofinansowania unijnego – 275,0 mld PLN. Ogółem wartość wydatków kwalifikowalnych wykazanych przez beneficjentów we wnioskach o płatność według stanu na koniec kwietnia 2014 r. wyniosła ponad 271,0 mld PLN, natomiast wartość dofinansowania unijnego – 191,9 mld PLN. Poziom wykorzystania alokacji, mierzony stosunkiem wykazanej we wnioskach o płatność wartości dofinansowania ze środków UE do wartości alokacji środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, wyniósł średnio 66,4% w przypadku programów krajowych i 68,1% w przypadku programów regionalnych. Jeśli chodzi o programy krajowe, najwyższy poziom wykorzystania alokacji wystąpił w PO Kapitał ludzki (76,3%) i PO Pomoc techniczna (68,9%). W przypadku programów regionalnych najwyższy poziom wykorzystania alokacji odnotowano w RPO województwa opolskiego (84,8%) i RPO województwa świętokrzyskiego (80,3%). Tablica 4 przedstawia liczbę i wartość złożonych wniosków, podpisanych umów lub wydanych decyzji oraz wniosków o płatność w ramach NSS 2007–2013 według stanu na 30 kwietnia 2014 r.

² Odsetek ten przekracza 100%, ponieważ koszty inwestycji infrastrukturalnych znacząco wzrosły w stosunku do pierwotnych założeń.

Tablica 4. Liczba i wartość złożonych wniosków, podpisanych umów/wydanych decyzji oraz wniosków o płatność w ramach NSS 2007–2013 wg stanu na 30 kwietnia 2014 r. (dane wygenerowane z systemu KSI SIMIK 07–13 w dniu 2 maja 2014 r.; dane dotyczące EWT przeliczone wg kursu 1 EUR = 4,1739 PLN)

Program operacyjny	Wnioski o dofinansowanie po ocenie formalnej		Umowy o dofinansowanie				Wnioski o płatność**		
	Liczba	Wartość – dofinansowanie unijne i krajowe (tys. PLN)	Liczba	Wartość wydatków kwalifikowalnych (tys. PLN)	Dofinansowanie UE (tys. PLN)	Poziom wykorzystania alokacji na lata 2007–2013 (%)	Wartość wydatków kwalifikowalnych wykazanych przez beneficjentów (tys. PLN)	Dofinansowanie UE (tys. PLN)	Poziom wykorzystania alokacji na lata 2007–2013* (%)
PO Innowacyjna gospodarka (PO IG)	47 432	112 686 167	16 101	66 973 049	36 515 413	101,3	38 773 321	21 698 335	60,2
PO Infrastruktura i środowisko (PO IiŚ)	3 574	188 669 788	2 298	155 841 155	115 380 384	97,2	102 502 438	77 639 063	65,4
PO Kapitał ludzki (PO KL)	182 135	162 986 246	45 289	51 338 279	42 795 788	102,6	38 208 151	31 801 135	76,3
PO Pomoc techniczna (PO PT)	404	1 967 806	393	2 373 283	2 017 291	94,3	1 735 088	1 474 825	68,9
PO Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW)	434	11 087 718	259	12 983 837	9 682 420	97,2	7 589 134	5 979 145	60,0
PO Europejskiej Współpracy Terytorialnej (PO EWT)	665	3 178 280	296	1 747 929	1 443 702	101,0	1 064 557	883 475	61,8
Razem krajowe	234 644	480 576 004	64 636	291 257 532	207 834 997	98,9	189 872 688	139 475 978	66,4
RPO woj. dolnośląskiego	3 329	7 308 462	2 082	8 119 775	4 984 564	96,9	6 119 641	3 823 032	74,3
RPO woj. kujawsko-pomorskiego	3 305	5 396 141	1 803	6 095 771	3 527 542	85,3	4 288 278	2 615 652	63,3
RPO woj. lubelskiego	5 552	9 645 248	2 987	6 941 270	4 454 683	90,1	5 424 349	3 548 769	71,7
RPO woj. lubuskiego	1 726	3 586 952	939	3 136 763	1 877 339	91,7	2 603 481	1 537 254	75,1
RPO woj. łódzkiego	4 139	7 314 049	2 362	6 583 569	4 314 576	99,4	4 858 688	3 274 251	75,4
RPO woj. małopolskiego	4 414	7 305 229	2 757	8 918 086	5 350 902	95,3	7 080 370	4 436 236	79,0
RPO woj. mazowieckiego	5 337	18 221 726	1 918	10 218 937	7 062 285	90,9	7 451 019	5 236 979	67,4
RPO woj. opolskiego	1 825	3 223 342	1 173	3 138 508	2 026 508	99,2	2 667 996	1 731 741	84,8
RPO woj. podkarpackiego	3 613	7 167 791	2 317	6 956 322	4 786 627	96,4	5 645 495	3 843 978	77,4
RPO woj. podlaskiego	2 554	5 755 383	1 166	4 289 452	2 674 861	95,9	2 899 662	1 763 533	63,2

Program operacyjny	Wnioski o dofinansowanie po ocenie formalnej		Umowy o dofinansowanie				Wnioski o płatność**		
	Liczba	Wartość – dofinansowanie unijne i krajowe (tys. PLN)	Liczba	Wartość wydatków kwalifikowalnych (tys. PLN)	Dofinansowanie UE (tys. PLN)	Poziom wykorzystania alokacji na lata 2007–2013 (%)	Wartość wydatków kwalifikowalnych wykazanych przez beneficjentów (tys. PLN)	Dofinansowanie UE (tys. PLN)	Poziom wykorzystania alokacji na lata 2007–2013 ³ (%)
RPO woj. pomorskiego	3 655	6 794 543	1 644	5 854 394	3 742 177	96,2	4 700 613	3 047 250	78,4
RPO woj. śląskiego	9 230	13 168 035	4 761	10 006 246	6 947 317	95,3	7 616 977	5 245 964	71,9
RPO woj. świętokrzyskiego	1 996	3 745 268	1 259	4 882 658	2 950 315	92,8	4 258 520	2 550 515	80,3
RPO woj. warmińsko-mazurskiego	3 523	6 761 504	2 204	6 460 024	4 062 198	91,5	4 900 778	3 060 495	68,9
RPO woj. wielkopolskiego	4 010	8 633 631	2 071	7 915 171	5 186 147	94,0	6 584 047	4 293 807	77,8
RPO woj. zachodniopomorskiego	3 013	5 051 700	1 549	5 361 916	3 195 946	89,2	4 039 593	2 455 684	68,5
Razem regionalne	61 221	119 079 003	32 992	104 878 862	67 143 985	93,6	81 139 507	52 465 140	73,2
RAZEM NSRO	295 865	599 655 007	97 628	396 136 394	274 978 982	97,6	271 012 195	191 941 118	68,1

* Dla wyliczenia wielkości alokacji NSS 2007–2013 w PLN zastosowano algorytm opracowany wspólnie przez MiiR oraz MF. Opracowując algorytm, przygotowano dla każdego programu operacyjnego (nie dotyczy to programów EWT, ponieważ całość operacji w ramach tych programów przeprowadzana jest w EUR) arkusze kalkulacyjne, które co miesiąc wyliczają dostępną dla Polski alokację w PLN.

** Bez pomniejszenia o kwoty wycofane i odzyskane.

Źródło: [MiiR, 2014, s. 3].

3. Wzrost gospodarczy i zróżnicowania regionalne Polski w ciągu 10 lat od wstąpienia do UE

Z uwagi na fakt, że większość środków funduszy strukturalnych UE, dostępnych dla krajów, które przystąpiły do UE w 2004 r., dotyczyła wspierania regionów opóźnionych w rozwoju (cel pierwszy, który osiągnano w latach 2004–2006, i cel „Konwergencja” wyznaczony na lata 2007–2013), istotne wydaje się przedstawienie wyników wzrostu gospodarczego Polski i jej regionów na tle innych krajów i regionów UE³.

³ Na cel pierwszy w latach 2004–2006 przeznaczono 93,8% środków z funduszy strukturalnych UE dostępnych dla tych państw.

Od czasu przystąpienia naszego kraju do UE stopa wzrostu gospodarczego Polski była dodatnia. W każdym roku członkostwa naszego kraju w UE stopa wzrostu gospodarczego Polski była wyższa od średniej unijnej. Polska była jedynym krajem UE, który w 2009 r. (w okresie kryzysu) nie odnotował spadku PKB. Stopę wzrostu gospodarczego poszczególnych krajów UE w okresie 2003–2013 przedstawia tablica 5.

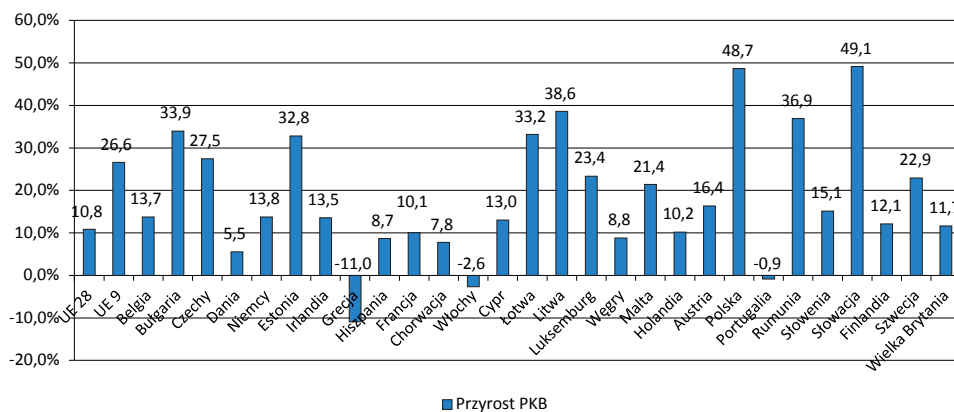
Tablica 5. Realna stopa wzrostu PKB w latach 2003–2013 (w %)

Kraj	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
UE28	1,5	2,6	2,2	3,4	3,2	0,4	-4,5	2,0	1,6	-0,4	0,1
Strefa euro 18	0,7	2,2	1,7	3,3	3,0	0,4	-4,5	1,9	1,6	-0,7	-0,4
Belgia	0,8	3,3	1,8	2,7	2,9	1,0	-2,8	2,3	1,8	-0,1	0,2
Bułgaria	5,5	6,7	6,4	6,5	6,4	6,2	-5,5	0,4	1,8	0,6	0,9
Czechy	3,8	4,7	6,8	7,0	5,7	3,1	-4,5	2,5	1,8	-1,0	-0,9
Dania	0,4	2,3	2,4	3,4	1,6	-0,8	-5,7	1,4	1,1	-0,4	0,4
Niemcy	-0,4	1,2	0,7	3,7	3,3	1,1	-5,1	4,0	3,3	0,7	0,4
Estonia	7,8	6,3	8,9	10,1	7,5	-4,2	-14,1	2,6	9,6	3,9	0,8
Irlandia	3,7	4,2	6,1	5,5	5,0	-2,2	-6,4	-1,1	2,2	0,2	-
Grecja	5,9	4,4	2,3	5,5	3,5	-0,2	-3,1	-4,9	-7,1	-7,0	-3,9
Hiszpania	3,1	3,3	3,6	4,1	3,5	0,9	-3,8	-0,2	0,1	-1,6	-1,2
Francja	0,9	2,5	1,8	2,5	2,3	-0,1	-3,1	1,7	2,0	0,0	0,2
Chorwacja	5,4	4,1	4,3	4,9	5,1	2,1	-6,9	-2,3	-0,2	-1,9	-1,0
Włochy	0,0	1,7	0,9	2,2	1,7	-1,2	-5,5	1,7	0,4	-2,4	-1,9
Cypr	1,9	4,2	3,9	4,1	5,1	3,6	-1,9	1,3	0,4	-2,4	-5,4
Łotwa	7,7	8,8	10,1	11,0	10,0	-2,8	-17,7	-1,3	5,3	5,2	4,1
Litwa	10,3	7,4	7,8	7,8	9,8	2,9	-14,8	1,6	6,0	3,7	3,3
Luksemburg	1,7	4,4	5,3	4,9	6,6	-0,7	-5,6	3,1	1,9	-0,2	2,1
Węgry	3,9	4,8	4,0	3,9	0,1	0,9	-6,8	1,1	1,6	-1,7	1,1
Malta	0,7	-0,3	3,6	2,6	4,1	3,9	-2,8	4,1	1,6	0,6	2,4
Holandia	0,3	2,2	2,0	3,4	3,9	1,8	-3,7	1,5	0,9	-1,2	-0,8
Austria	0,9	2,6	2,4	3,7	3,7	1,4	-3,8	1,8	2,8	0,9	-
Polska	3,9	5,3	3,6	6,2	6,8	5,1	1,6	3,9	4,5	2,0	1,6
Portugalia	-0,9	1,6	0,8	1,4	2,4	0,0	-2,9	1,9	-1,3	-3,2	-1,4
Rumunia	5,2	8,5	4,2	7,9	6,3	7,3	-6,6	-1,1	2,3	0,6	3,5
Słowenia	2,9	4,4	4,0	5,8	7,0	3,4	-7,9	1,3	0,7	-2,5	-1,1
Słowacja	4,8	5,1	6,7	8,3	10,5	5,8	-4,9	4,4	3,0	1,8	0,9
Finlandia	2,0	4,1	2,9	4,4	5,3	0,3	-8,5	3,4	2,8	-1,0	-1,4
Szwecja	2,3	4,2	3,2	4,3	3,3	-0,6	-5,0	6,6	2,9	0,9	1,5
Wielka Brytania	3,9	3,2	3,2	2,8	3,4	-0,8	-5,2	1,7	1,1	0,3	1,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Eurostat, 2014a].

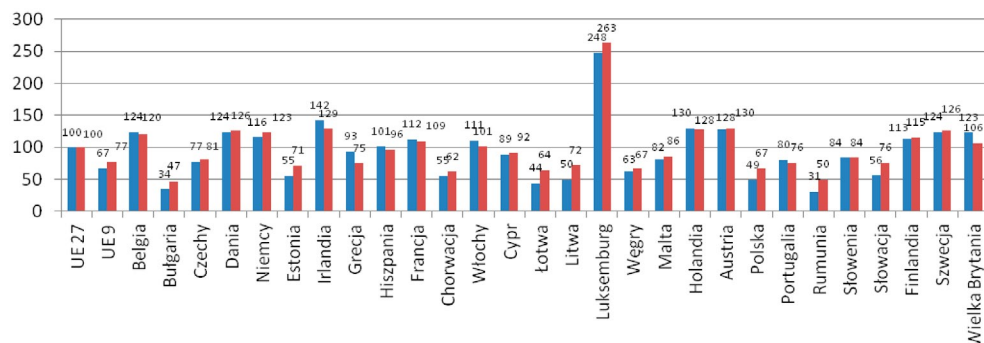
W latach 2004–2013 Polska odnotowała najwyższy (48,7%), po Słowacji, skumulowany przyrost PKB w ujęciu realnym w całej UE, której średni przyrost wyniósł 10,8%. Średni przyrost PKB pozostałych krajów, które przystąpiły do UE w 2004 r. (państwa UE9), wyniósł 26,6%. Najniższy wzrost w tej grupie krajów odnotowały takie państwa, jak Węgry (8,8%), Cypr (13%) i Słowenia (15,1%). Skumulowany przyrost PKB w ujęciu realnym w latach 2004–2013 przedstawia rysunek 1.

Rysunek 1. Skumulowany przyrost PKB w ujęciu realnym w latach 2004–2013 (2004 = 100%)



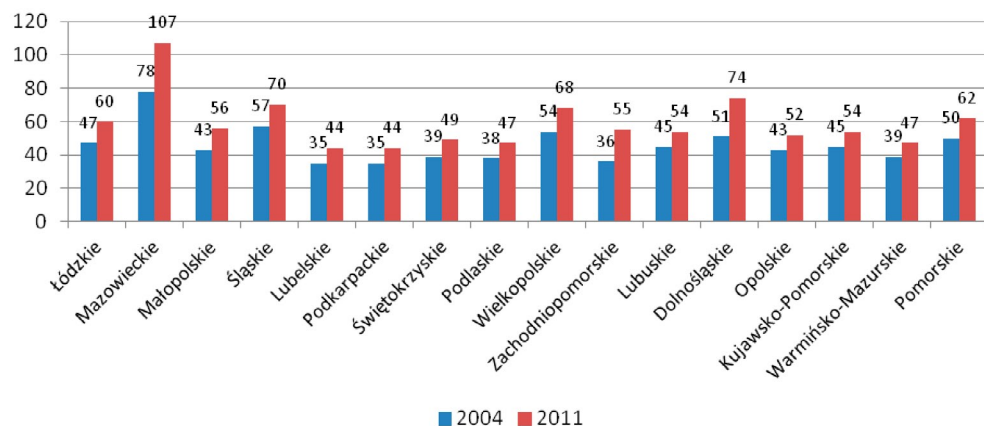
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z tabelicy 5.

W 2012 r. polski PKB *per capita*, mierzony parytetem siły nabywczej, wyniósł 67% średniej państw UE28, co oznacza, że wzrósł o 18 pkt proc. w porównaniu z poziomem tego miernika w 2003 r. Spośród krajów, które przystąpiły do UE w 2004 r., większy przyrost PKB *per capita* w porównaniu ze średnią UE odnotowała Litwa (22 pkt proc.), Łotwa (20 pkt proc.) i Słowacja (20 pkt proc.). W 2004 r. Słowacja (56% średniej UE) i Litwa (50% średniej UE) miały wyższy PKB *per capita* od Polski, a Łotwa (44% średniej UE) miała niższy poziom tego wskaźnika. Wyższy od Polski poziom PKB *per capita* w 2004 r. miały również takie państwa, jak Cypr (89% średniej UE), Słowenia (84% średniej UE), Malta (82% średniej UE), Czechy (77% średniej UE), Węgry (63% średniej UE) i Estonia (55% średniej UE), jednakże kraje te nie dokonały tak dużego postępu jak Polska. PKB *per capita* w porównaniu ze średnią państw UE28 w 2003 r. i w 2012 r. przedstawia rysunek 2.

Rysunek 2. PKB per capita jako % średniej krajów UE28 w 2003 r. i w 2012 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Eurostat, 2014b].

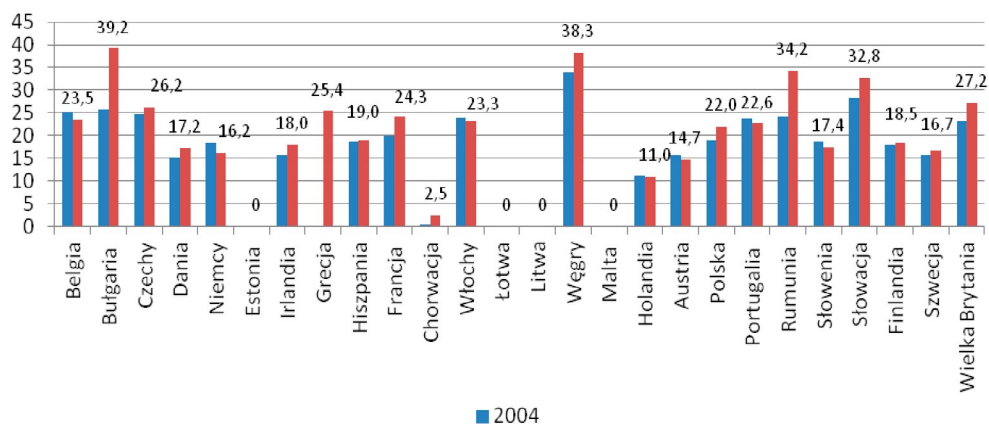
Porównując wzrost PKB *per capita*, jaki nastąpił w różnych regionach Polski, należy zauważyć, że największy wzrost odnotowało województwo mazowieckie, którego PKB *per capita* w 2011 r. przekroczył średnią UE. Poziom średniej dla Polski, wynoszący w 2011 r. 65% średniej UE, przekroczyły jedynie trzy województwa: dolnośląskie (74%), śląskie (70%) i wielkopolskie (68%). Najniższy poziom PKB *per capita* w 2011 r. w stosunku do średniego poziomu unijnego odnotowało pięć województw „ściany wschodniej” (podkarpackie – 44%, lubelskie – 44%, podlaskie i warmińsko-mazurskie – po 47% oraz świętokrzyskie – 49%).

Rysunek 3. PKB per capita polskich regionów jako % średniej krajów UE28 w 2004 r. i w 2011 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Eurostat, 2014c].

Porównując zróżnicowania regionalne wewnątrz państw UE w 2004 r. i w 2011 r., należy zauważyć wzrost, jaki nastąpił w tym zakresie w większości krajów, które przystąpiły do UE po 2004 r. Największy wzrost nierówności na poziomie NUTS 2 odnotowały takie państwa, jak Bułgaria (13,4 pkt proc.), Rumunia (9,9 pkt proc.), Słowacja (4,7 pkt proc.) i Węgry (4,2 pkt proc.). W Polsce wzrost różnic regionalnych był niższy i wyniósł 3,1 pkt proc. Dyspersja regionalnego PKB na poziomie NUTS 2 w 2004 r. i w 2011 r. została pokazana na rysunku 4⁴.

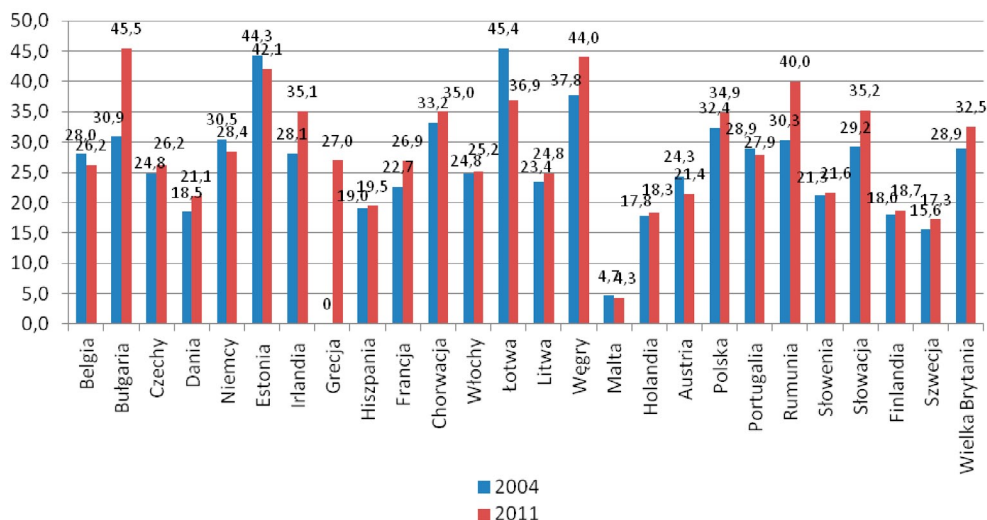
Rysunek 4. Dyspersja regionalnego PKB na poziomie NUTS 2 w 2004 r. i w 2011 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Eurostat, 2014d].

Największy wzrost nierówności na poziomie NUTS 3 odnotowały takie kraje, jak Bułgaria (14,6 pkt proc.), Rumunia (9,7 pkt proc.), Węgry (6,2 pkt proc.), Słowacja (6 pkt proc.). W Polsce różnice regionalne na poziomie NUTS 3 (wzrost nierówności o 2,5 pkt proc.) nie były aż tak duże jak na poziomie NUTS 2 (wzrost nierówności o 3,1 pkt proc.).

⁴ Dyspersja regionalnego PKB na mieszkańca jest mierzona przez sumę absolutnych różnic między regionalnym a krajowym PKB na mieszkańca, ważoną udziałem ludności i wyrażoną w % krajowego PKB na mieszkańca. Wskaźnik jest obliczony na podstawie danych regionalnego PKB, opartych na European System of Accounts (ESA95). Dyspersja regionalnego PKB wynosi zero, gdy PKB na mieszkańca we wszystkich regionach kraju jest identyczny, a wzrasta, jeśli następuje wzrost różnicy między PKB na mieszkańca regionów a średnią kraju.

Rysunek 5. Dyspersja regionalnego PKB na poziomie NUTS 3 (w %) w 2004 r. i w 2011 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Eurostat, 2014e].

4. Osiągnięcie celów Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006

Celem głównym Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 było „rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego, harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz poprawę spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z Unią Europejską na poziomie regionalnym i krajowym” [RM, 2003, s. 63]. Cel ten osiągnęto za pomocą pięciu celów szczegółowych, do których zaliczono:

- wspomaganie osiągnięcia i utrzymania w dłuższym okresie wysokiego wzrostu PKB;
- zwiększanie poziomu zatrudnienia i wykształcenia;
- włączenie Polski w europejskie sieci infrastruktury;
- intensyfikację procesu zwiększania w strukturze gospodarki udziału sektorów o wysokiej wartości dodanej;
- wspomaganie udziału wszystkich regionów i grup społecznych w Polsce w procesach rozwojowych i modernizacyjnych.

Głównym celem NPR 2004–2006 był wzrost PKB na mieszkańca w Polsce w stosunku do średniej dla krajów UE15, z wartością docelową wynoszącą 42–43%. Odnotowany poziom PKB w rzeczywistości znacznie przekroczył wspomnianą wartość docelową już w 2004 r., a w 2012 r. osiągnął 61% średniej państw UE15.

Odnosnie do planów osiągnięcia pierwszego celu horyzontalnego, jakim było „wspomaganie osiągania i utrzymania w dłuższym okresie wysokiego wzrostu PKB”, należy stwierdzić, że w latach przedakcesyjnych 2001–2003 średnia stopa wzrostu wyniosła 2,2%, a w całym okresie wdrażania NPR wzrosła do 5,4% [IZPWW, MRR, 2013, s. 17]. Pomimo obniżenia średniorocznego tempa wzrostu gospodarczego do 1,6% w 2009 r., spowodowanego światowym kryzysem finansowym i gospodarczym, Polska była jedynym krajem UE, który odnotował wzrost PKB. Szacuje się, że wzrost ten w 50% był wynikiem realizacji polityki spójności [IZPWW, MRR, 2013, s. 17].

Stopień osiągnięcia drugiego celu horyzontalnego, jakim było „zwiększenie poziomu zatrudnienia i wykształcenia”, był mierzony za pomocą trzech wskaźników. Uwzględniając wskaźnik zatrudnienia ludności (osoby od 15. do 64. roku życia), należy zauważyć, że poczynając od 2006 r., wskaźnik ten systematycznie wzrastał: z 51,9% w 2004 r. do 59,7% w 2012 r. Wskaźnik stopy bezrobocia spadł do poziomu 12,2% w 2006 r. Jednak ocena rynku pracy w latach 2004–2006 powinna uwzględnić otwarcie rynków pracy w krajach UE dla polskich pracowników i związaną z tym emigrację ludności (mowa tu o pobycie stałym lub czasowym za granicą). Jeśli chodzi o wskaźniki dotyczące wykształcenia, nastąpił znaczny wzrost udziału ludności w wieku od 15 do 64 lat z wykształceniem wyższym (z 18,8% w 2004 r. do 29,8% w 2012 r.), zmniejszył się natomiast (z 70,2% w 2004 r. do 61,3% w 2012 r.) udział osób w tym przedziale wiekowym z wykształceniem średnim (łącznie z zasadniczym zawodowym i policealnym). Słabe tempo wzrostu odsetka osób w wieku od 25 do 64 lat, uczących się i doksztalających (osoby dorosłe kontynuujące naukę i uczestniczące w szkoleniach), wskazuje na znikomy wpływ szkoleń i innych inicjatyw współfinansowanych przez UE na jakość i skuteczność kształcenia i doksztalania [IZPWW, MRR, 2013, s. 17].

Jeśli chodzi o poziom osiągnięcia celu trzeciego, jakim było „włączenie Polski w europejskie sieci infrastruktury transportowej i informacyjnej”, nastąpił znaczny rozwój systemu transportowego Polski, będący wynikiem stosunkowo niskiego poziomu wyjściowego w zakresie rozwoju tej infrastruktury, wyrażonego stanem sieci drogowej, kolejowej oraz informacyjnej. Na koniec 2011 r. łączna długość autostrad wyniosła 1070 km, a dróg ekspresowych 737,6 km, co oznacza przekroczenie poziomu założonego w NPR na 2006 r. (odpowiednio 940 km i 399 km) [IZPWW, MRR, 2013, s. 19]. O ile jednak w przypadku dróg ekspresowych docelowy poziom określony w NPR na 2006 r. (399 km) został przekroczony w 2008 r., o tyle w przypadku autostrad przyjętą na 2006 r. wartość wskaźnika (940 km) osiągnięto i przekroczono dopiero w 2011 r. Polska nadal więc zajmuje jedno z ostatnich miejsc w Europie pod względem gęstości sieci dróg szybkiego ruchu. Rozwój sieci drogowej spowodował poprawę dostępności transportowej w wielu regionach, poprawę komfortu podróżowania

oraz wzrost efektywności transportu drogowego, a także poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, pomimo szybkiego tempa wzrostu liczby pojazdów drogowych i samochodów osobowych.

Założony cel NPR (2434 km zmodernizowanych linii kolejowych w 2006 r.) nie został osiągnięty, gdyż do końca 2012 r. zmodernizowano 1956 km. Ponadto stan techniczny infrastruktury kolejowej pozostawał niezadowalający, nastąpiło ograniczenie liczby obsługiwanych połączeń pasażerskich oraz zmniejszenie całkowitej długości eksploatowanych linii kolejowych. Należy jednak zaznaczyć, że środki inwestycyjne przeznaczane na kolej były dużo mniejsze niż środki przeznaczane na modernizację i budowę dróg i autostrad. Warto także dodać, że specyfika realizacji inwestycji kolejowych jest inna (wiąże się z większymi wymaganiami) niż specyfika inwestycji drogowych (np. konieczność zapewnienia przez zarządcę infrastruktury przejezdności na linii).

Wdrażanie NPR 2004–2006 przyczyniło się do znacznej poprawy stanu środowiska naturalnego oraz do zwiększenia dostępu ludności do podstawowej infrastruktury komunalnej (sieć wodociągowa i kanalizacyjna wraz z oczyszczalniami ścieków), a także do wzrostu poziomu wykorzystania odnawialnych źródeł energii. W latach 2003–2011 długość czynnej sieci kanalizacyjnej w Polsce zwiększyła się o 71%, tj. do 117,7 tys. km, a liczba osób z niej korzystających wzrosła o 11,6% (do 24,5 mln, tj. z 57,4% do 63,5% ludności kraju) [IZPWW, MRR, 2013, s. 21]. W tym samym okresie długość sieci wodociągowej zwiększyła się o 19,8% (do 278,3 tys. km), a liczba osób z niej korzystających o 3,9%. Warto dodać, że z sieci tej korzystało w 2011 r. 95,4% mieszkańców miast i 86,7% mieszkańców wsi. Wybudowano 128 oczyszczalni ścieków (komunalnych i przemysłowych), co spowodowało 50-procentowy wzrost przepustowości oczyszczalni, a odsetek osób z nich korzystających zwiększył się z 58,2 do 66,3%. Pozytywne tendencje wystąpiły również w zakresie selektywnego zbierania odpadów oraz zmniejszenia (nieznacznego) emisji zanieczyszczeń powietrza.

Jeśli chodzi o poziom włączenia Polski w sieci infrastruktury informacyjnej UE, nastąpiła znacząca poprawa sytuacji, zwłaszcza w zakresie dostępu do internetu (w 2010 r. posiadało go 56% mieszkańców kraju, natomiast w 2006 r. jedynie 25%), co było wynikiem dynamicznego wzrostu liczby komputerów i poprawy jakości infrastruktury telekomunikacyjnej (liczba łącz szerokopasmowych w stosunku do ogółu ludności wzrosła w latach 2004–2010 z 0,5% do 14,9%). Wydatki na technologie informacyjne utrzymywały się (lata 2006–2010) w przedziale 1,6–1,9% PKB [IZPWW, MRR, 2013, s. 21].

Cel czwarty, czyli „intensyfikacja procesu zwiększenia w strukturze gospodarki udziału sektorów o wysokiej wartości dodanej”, mierzony udziałem osób pracujących w trzech głównych sektorach gospodarki (17,5/30/52,0), został osiągnięty w 2003 r.

w przypadku usług (53,2% pracujących w sektorze) i w 2005 r. w przypadku rolnictwa (17,4%). Udział osób pracujących w sektorze II (przemysł i budownictwo) był w latach 2004–2006 oraz w 2010 r. niższy od zakładanego (co oznaczało, że cel NPR na 2006 r. został osiągnięty), a w latach 2007–2009 oraz w 2011 r. przekroczył przyjęty poziom (co oznaczało, że cel NPR nie został osiągnięty) [IZPWW, MRR, 2013, s. 21]. W dziedzinie nakładów na działalność badawczo-rozwojową założony w NPR na 2006 r. cel (1,5% PKB) nie został osiągnięty. Udział wydatków na B+R w PKB wzrósł z 0,54% w 2003 r. do 0,74% w 2010 r.

Jeśli chodzi o osiągnięcie celu piątego, jakim było „wspomaganie udziału w procesach rozwojowych i modernizacyjnych wszystkich regionów i grup społecznych w Polsce”, należy stwierdzić, że w latach 2004–2012 nastąpiło względnie szybkie zmniejszenie dystansu dzielącego Polskę od Unii Europejskiej pod względem poziomu PKB na mieszkańca, liczonego według PPS. Jednak cel dotyczący zmniejszenia różnicowania PKB na mieszkańca pomiędzy województwami nie został osiągnięty (por. rys. 4 i 5)⁵.

Dysproporcje regionalne wystąpiły również na rynku pracy. W zakresie różnicowania stopy bezrobocia rejestrowanego osiągnięty w 2012 r. wskaźnik wyniósł 1:6, przy zakładanej wartości docelowej poniżej 1:6. Główne cele i wskaźniki poziomu ich osiągnięcia, zakładane w NPR 2004–2006, przedstawia tablica 6.

Tablica 6. Cele i wskaźniki kontrolne Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006

Cele	Wskaźniki	2001	2004	2012	Zakładane wartości docelowe (2006)
Cel generalny	PKB na mieszkańca (UE15 = 100)	40	45 (UE15 = 100) 49 (UE25 = 100)	61 (UE15 = 100) 64 (UE25 = 100) 66 (UE27 = 100)	42–43
Cel 1: Wspomaganie osiągnięcia i utrzymania w dłuższym okresie wysokiego wzrostu gospodarczego	Średnioroczne tempo wzrostu PKB (rok poprzedni = 100)	101,0	105,3	101,9	106,0

⁵ Badanie wpływu EFRR na wzrost gospodarczy regionów, których dotyczył cel pierwszy, wykazało, że o ile w okresie 2000–2006 zakres regionalnych różnic w PKB *per capita* w UE25 (mowa tu o wszystkich tych krajach łącznie) znacznie się zmniejszył w porównaniu z poprzednim okresem, o tyle w regionach UE10, w tym w Polsce, wystąpił wzrost nierówności regionalnych (indeks średniego odchylenia logarytmicznego wzrósł z 4,9 do 5,5 w UE10 i z 2,5 do 3,1 w Polsce) [zob. KE, 2010, s. 29–30].

Cele	Wskaźniki	2001	2004	2012	Zakładane wartości docelowe (2006)
Cel 2: Zwiększenie poziomu zatrudnienia i wykształcenia	Wskaźnik zatrudnienia ludności (w wieku od 15 do 64 lat) w %	52,7	51,9	59,7	54–55
	Stopa bezrobocia w %	19,9	19,0	10,1	15,0
	Poziom wykształcenia ludności (podstawowe/średnie/wyższe, wiek: od 25 do 59 lat) w %*	13,4/ 72,4/ 14,2	11,0/ 70,2/ 18,8	8,9/ 61,3/ 29,8	nie określono
Cel 3: Włączenie Polski w europejskie sieci infrastruktury transportowej i informacyjnej	Autostrady/drogi ekspresowe (km)	398/ 206	552/233		940/399
	Zmodernizowane linie kolejowe (km)**	300	1213	1956	2434
	Dostęp do Internetu (liczba hostów / 100 mieszkańców)***	1,2 (2002)	(–)	(–)	3,4
Cel 4: Intensyfikacja procesu zwiększenia w strukturze gospodarki udziału sektorów o wysokiej wartości dodanej	Udział pracujących w sektorach gospodarki (I/II/III)	19,1/ 30,5/ 50,4	18,0/ 28,8/ 53,2	12,6/ 30,4/ 57,0	17,5/30,5/ 52,0
	Nakłady na działalność badawczą i rozwojową w % PKB	0,65	0,56	(–)	ok. 1,5
Cel 5: Wspomaganie udziału w procesach rozwojowych i modernizacyjnych wszystkich regionów i grup społecznych w Polsce	Zróżnicowanie wewnętrzne PKB na mieszkańca pomiędzy województwami (na poziomie NTS II – odpowiadającym poziomowi NUTS II)	1:2,2	1:2,2	(–)	poniżej 1:2,2
	Zróżnicowanie stopy bezrobocia rejestrowanego (na poziomie NTS III – odpowiadającym poziomowi NUTS III)	1:7,1	1:5,6	1:6,0	poniżej 1:6

* Wykształcenie podstawowe – wraz z gimnazjum i niepełnym podstawowym oraz bez wykształcenia szkolnego; średnie – wraz z zasadniczym zawodowym; wyższe – wraz z policealnym.

** Stan na koniec roku. Linie zmodernizowane – dostosowane do prędkości przejazdu ≥ 160 km/h.

*** Dane niedostępne ze względu na rezygnację Eurostatu z liczenia wskaźnika.

Źródło: na podstawie: [IZPWW, MRR, 2013, s. 12–13].

5. Ewaluacja wpływu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE na sytuację gospodarczą Polski za pomocą modeli makroekonomicznych

Aby dokonać ewaluacji wpływu funduszy strukturalnych UE na gospodarki krajów i regionów, najczęściej stosuje się dwa podejścia: pierwsze, oparte na makroekonomicznych modelach popytowo-podażowych, wykorzystujących połączenie

estymacji i kalibracji w celu stworzenia systemu symulującego wybrany aspekt (symulacja równowagi cząstkowej) lub całość badanej gospodarki (symulacja równowagi ogólnej) [LR Finanšu ministrija, 2007]⁶, pozwalających także na ocenę pośredniego wpływu polityki spójności UE na proces konwergencji [De la Fuente, 2002; Percoco, 2005, s. 141–152], i drugie, ekonometryczne, polegające na bezpośredniej analizie wpływu funduszy strukturalnych na konwergencję gospodarczą za pomocą estymacji standardowego równania wzrostu, którego autorami są Barro i Sala-I-Martin [1995], lub zmodyfikowanego równania Mankiwa-Romera-Weilla (MRW) [1992], opartych na koncepcji konwergencji warunkowej⁷. Makroekonomiczne modele symulacyjne są stosowane zarówno w ocenie *ex ante*, jak i w ocenie *ex post*, a badania ekonometryczne są wykorzystywane w ewaluacji *ex post*.

Ocena wpływu funduszy strukturalnych UE na podstawowe wskaźniki makroekonomiczne (PKB, bezrobocie, inflację, poziom zatrudnienia, liczbę pracujących), dokonywana przy wykorzystaniu modeli makroekonomicznych, polega na porównaniu dwóch scenariuszy: tzw. scenariusza bazowego, uwzględniającego sytuację, w której fundusze są wykorzystywane⁸, oraz scenariusza hipotetycznego (alternatywnego), przyjętego wtedy, gdy zakłada się, że gospodarka nie ma dostępu do funduszy strukturalnych. Różnica między tymi dwoma scenariuszami odpowiada oddziaływaniu funduszy. Warto jednak ostrożnie podchodzić do tej kwestii, gdyż wspomniana różnica nie odzwierciedla bezpośredniego wpływu polityki spójności. W rzeczywistości trudno powiedzieć, co by się stało, gdyby zabrakło wsparcia ze strony UE.

W stosowaniu modeli makroekonomicznych przyjmuje się dwa główne założenia: o braku zmian w obserwowanych w przeszłości związkach behawioralnych (założenie pierwsze) i o niewystępowaniu w okresie po wdrożeniu pomocy nowych czynników, innych niż wdrożenie polityki spójności (założenie drugie). Niemniej stosowanie modeli makroekonomicznych dostarcza wiedzy na temat podstawowych zależności ekonomicznych i stwarza możliwości symulacji różnych scenariuszy rozwoju. Rezultaty wykorzystania modeli symulacyjnych mogą być interpretowane

⁶ Powyższy podział nie jest jedyną stosowaną klasyfikacją, np. S.E.G. Lolos nie stosuje podziału na modele ekonometryczne i modele symulacyjne, a wyróżnia cztery grupy modeli makroekonomicznych: modele ekonometryczne, obliczalne modele równowagi ogólnej (*computable general equilibrium models* – CGE), modele nakładów i wyników, modele dla regionów danego kraju [zob. Lolos, 2001].

⁷ Wpływ funduszy strukturalnych na konwergencję gospodarczą był badany przez wielu autorów [Boldrin, Canova, 2001, s. 207–253; Cappelen, Castellacci, Fagerberg, Verspagen, 2003, s. 621–644; Ederveen, Gorter, Mooij de, Nahuis, 2002; Ederveen, De Groot, Nahuis, 2006, s. 17–42; Beugelsdijk, Eijffinger, 2005, s. 37–51; Puigcerver-Peñalver, 2007, s. 179–208].

⁸ Dla okresów historycznych odpowiada on rzeczywistym zmianom zachodzącym w gospodarce.

jako szacunek potencjalnej polityki spójności i nie powinny być traktowane jako empiryczny dowód na jej skuteczność [Hagen, Mohl, 2009]. Analiza empiryczna może prowadzić do zupełnie różnych wyników, głównie ze względu na problemy związane z wyborem odpowiedniego rodzaju makromodelu.

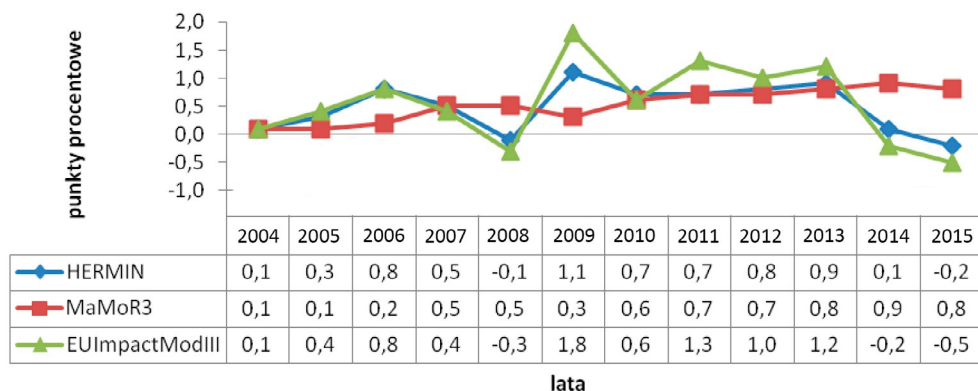
W Polsce ocena wpływu funduszy strukturalnych UE na podstawowe wskaźniki makroekonomiczne została dokonana na podstawie trzech modeli makroekonomicznych: modelu Hermin [WARR, 2010], modelu MaMoR3 [MRR, IBnGR, Prevision, 2010; Kaczor, Mackiewicz-Łyziak, Michniewicz, 2010] oraz modelu EUImpactModIII [IBS, 2010]. Ocena objęła środki funduszy strukturalnych UE, z których finansowane są programy w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 (NPR) i Narodowej Strategii Spójności 2007–2013 (NSS). Analizy i dokonane na podstawie zastosowanych modeli prognozy były prowadzone zarówno na poziomie krajowym, jak i na poziomie regionalnym (poszczególnych województw). W przedstawionych prognozach uwzględniono, zgodnie z zasadą $n+2$, wpływ środków funduszy strukturalnych UE do 2015 r. Kolejna perspektywa finansowa nie została uwzględniona.

Uzyskane na podstawie tych modeli prognozy dają różne wyniki. Wspomniane różnice wynikają głównie z odmiennej konstrukcji tych modeli oraz z różnych teorii ekonomicznych leżących u ich podstaw, niemniej wskazują na istotny pozytywny wpływ funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE na podstawowe wskaźniki ekonomiczne i społeczne Polski.

5.1. Wpływ funduszy strukturalnych UE na PKB

Porównując oceny wpływu funduszy strukturalnych UE na dynamikę PKB, dokonane na podstawie trzech modeli, należy zauważyć, że w okresie do końca 2010 r. wpływ ten następował głównie poprzez czynniki popytowe, tj. poprzez wzrost zregulowanego popytu dzięki absorpcji funduszy. W kolejnych latach prognozy występują również efekty podażowe, wynikające głównie z akumulacji kapitału publicznego i prywatnego oraz powodujące wzrost wydajności pracy. Oddziaływanie polityki spójności na przyspieszenie wzrostu gospodarczego było najsilniejsze w 2013 r., kiedy tempo wzrostu PKB było wyższe o ok. 0,9 pkt proc. (model Hermin) i o 1,2 pkt proc. (model EUImpactModIII) od tempa wzrostu tego wskaźnika w sytuacji, gdy – zgodnie ze scenariuszem – zabrakłoby funduszy UE. Wpływ funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE na tempo wzrostu realnego PKB przedstawia rysunek 6.

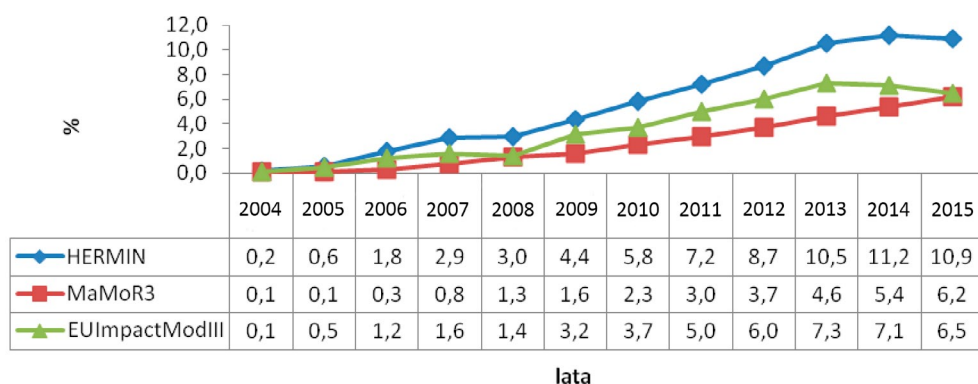
Rysunek 6. Wpływ funduszy strukturalnych UE na tempo wzrostu PKB w cenach stałych (rok poprzedni = 100; odchylenia od scenariusza bez funduszy w pkt proc.)



Źródło: na podstawie: [WARR, 2010; Kaczor, Mackiewicz-Lyziak, Michniewicz, 2010; IBS, 2010].

W 2010 r. poziom PKB (w cenach bieżących) był wyższy – wahał się od 2,3% (model MaMoR3) do 5,8% (model Hermin) – od poziomu tego wskaźnika w sytuacji, gdyby zabrakło funduszy UE. Oddziaływanie środków z funduszy strukturalnych UE na poziom PKB w cenach bieżących będzie najsilniejsze w końcu okresu prognozy, tj. w latach 2013–2015. W 2014 r. PKB (w cenach bieżących) będzie wyższy i będzie się wahał od 5,4% (model MaMoR3) do 11,2% (model Hermin). Wpływ polityki spójności na poziom PKB (w cenach bieżących) przedstawia rysunek 7.

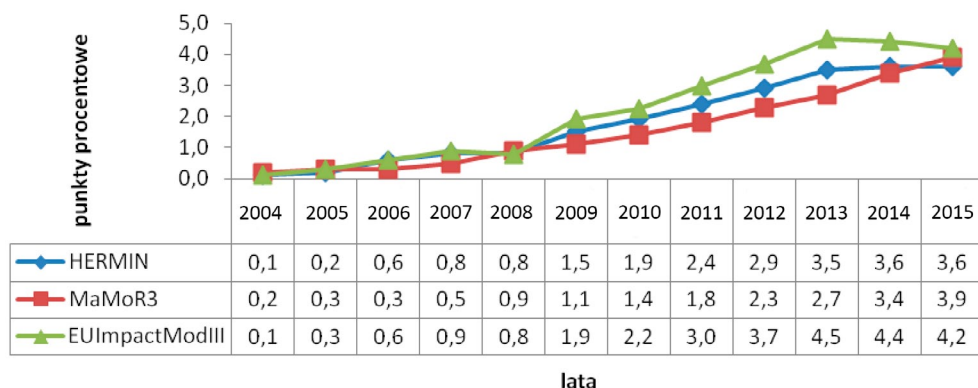
Rysunek 7. Wpływ funduszy strukturalnych UE na poziom PKB w cenach bieżących (odchylenia od scenariusza bez funduszy w %)



Źródło: na podstawie: [WARR, 2010; Kaczor, Mackiewicz-Lyziak, Michniewicz, 2010; IBS, 2010].

Prognozy wpływu funduszy UE na poziom PKB na mieszkańca Polski w odniesieniu do średniej krajów UE27 pokazały, że fundusze te są ważnym czynnikiem powodującym zmniejszenie dystansu rozwojowego między Polską a UE. W 2013 r. różnica w poziomie PKB Polski na mieszkańca w stosunku do poziomu tego wskaźnika w państwach UE27 była dzięki funduszom UE mniejsza o 2,7 pkt proc. (model MaMoR3) lub o 4,5 pkt proc. (model EUImpactModIII) od tego rodzaju różnicy w sytuacji, gdyby zabrakło funduszy UE. Wpływ funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE na poziom PKB *per capita* w stosunku do poziomu tego wskaźnika w krajach UE27 (przyrosty w pkt proc.) przedstawia rysunek 8.

Rysunek 8. Wpływ funduszy strukturalnych UE na PKB *per capita* (w PSN) w odniesieniu do państw UE27 (odchylenia od scenariusza bez funduszy w pkt proc.)

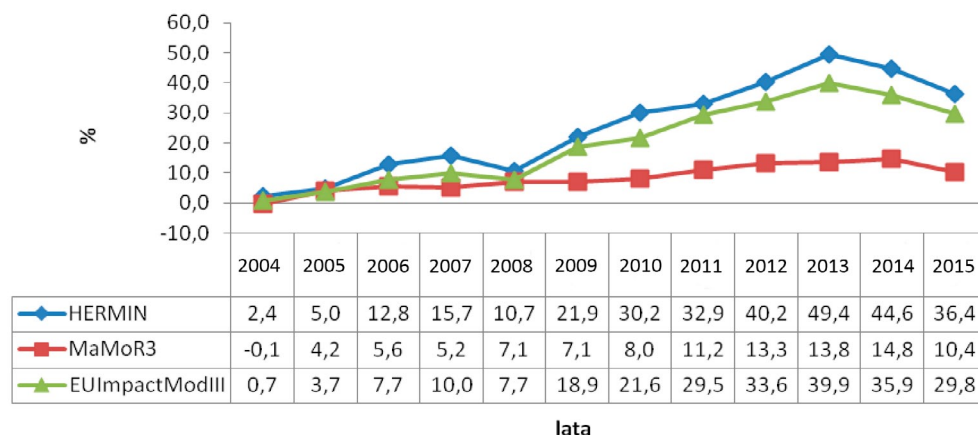


Źródło: na podstawie: [WARR, 2010; Kaczor, Mackiewicz-Łyziak, Michniewicz, 2010; IBS, 2010].

5.2. Wpływ funduszy strukturalnych UE na inwestycje

UE dzięki funduszom strukturalnym współfinansuje inwestycje infrastrukturalne oraz wspiera inwestycje przedsiębiorstw, powodując wzrost nakładów brutto na środki trwałe i zwiększenie stopy inwestycji. W 2010 r. nakłady brutto na środki trwałe były wyższe – wahały się od 8,0% (model MaMoR3) do 30,2% (model Hermin) – od nakładów przewidzianych w sytuacji, gdyby Polska nie korzystała z funduszy UE. Zgodnie z przewidywaniami największy wpływ funduszy na działalność inwestycyjną odnotowano w 2013 r., ponieważ w tym roku nakłady brutto na środki trwałe były wyższe – wahały się od 14,8% (model MaMoR3) do 49,4% (model Hermin) – od nakładów zakładanych w scenariuszu bez funduszy. Wpływ polityki spójności na nakłady inwestycyjne przedstawia rysunek 9.

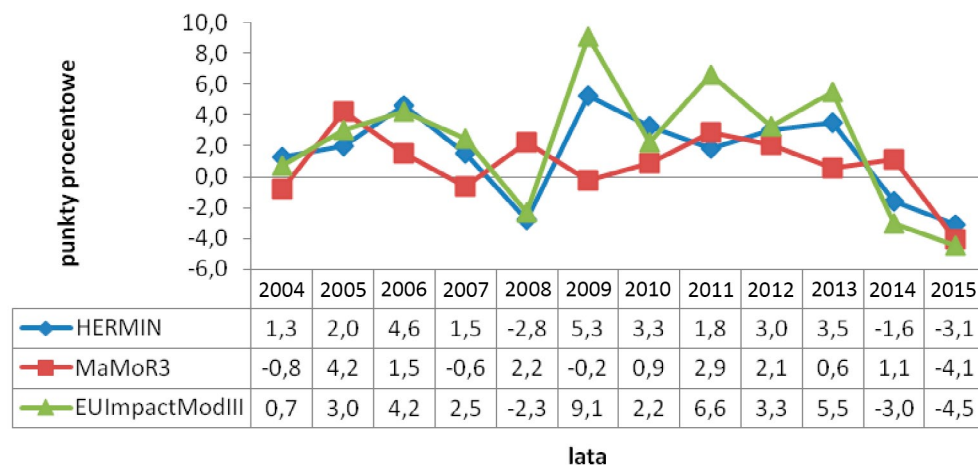
Rysunek 9. Wpływ funduszy strukturalnych UE na wielkość nakładów brutto na środki trwałe w cenach bieżących (odchylenia od scenariusza bez funduszy w %)



Źródło: na podstawie: [WARR, 2010; Kaczor, Mackiewicz-Lyziak, Michniewicz, 2010; IBS, 2010].

W 2010 r. tempo wzrostu nakładów brutto na środki trwałe było o 0,9 pkt proc. (model MaMoR3) lub o 3,3 pkt proc. (model Hermin) wyższe od tempa tego rodzaju wzrostu zakładanego w scenariuszu bez funduszy UE. Począwszy od 2014 r. prognozowany wpływ funduszy strukturalnych na tempo wzrostu inwestycji jest ujemny, co jest spowodowane nieuwzględnieniem w tej prognozie kolejnej perspektywy finansowej. Wpływ polityki spójności na tempo wzrostu nakładów na środki trwałe przedstawia rysunek 10.

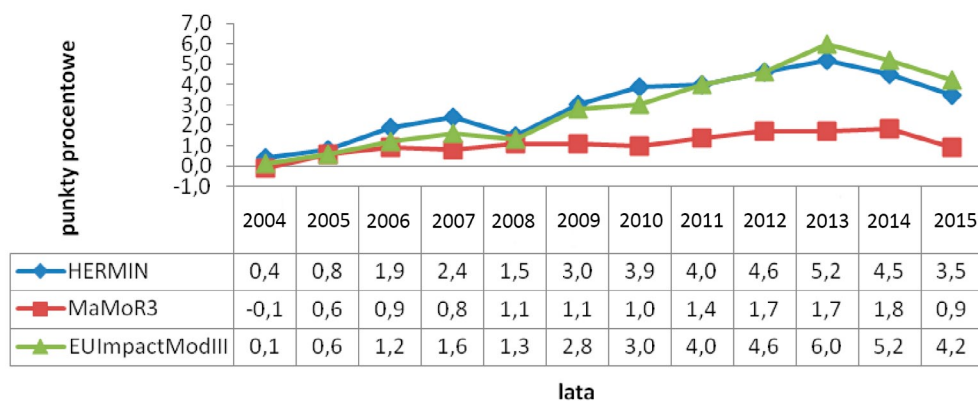
Rysunek 10. Wpływ funduszy strukturalnych UE na tempo wzrostu nakładów brutto na środki trwałe (odchylenia od scenariusza bez funduszy w pkt proc.)



Źródło: na podstawie: [WARR, 2010; Kaczor, Mackiewicz-Lyziak, Michniewicz, 2010; IBS, 2010].

Prognozy opracowane na podstawie tych trzech modeli wskazały na pozytywne oddziaływanie funduszy UE na wzrost stopy inwestycji do 2013 r. Prognoza według modelu Hermin wykazała mniejszy wpływ funduszy na stopę inwestycji w porównaniu z pozostałymi dwoma modelami. Największy wpływ funduszy strukturalnych na stopę inwestycji miał być odnotowany w 2013 r. i miał wynieść od 1,7 pkt proc. (model MaMoR3) do 6,0 pkt proc. (model EUImpactModIII). Wpływ funduszy strukturalnych UE na stopę inwestycji przedstawia rysunek 11.

Rysunek 11. Wpływ funduszy strukturalnych UE na stopę inwestycji (odchylenia od scenariusza bez funduszy w pkt proc.)

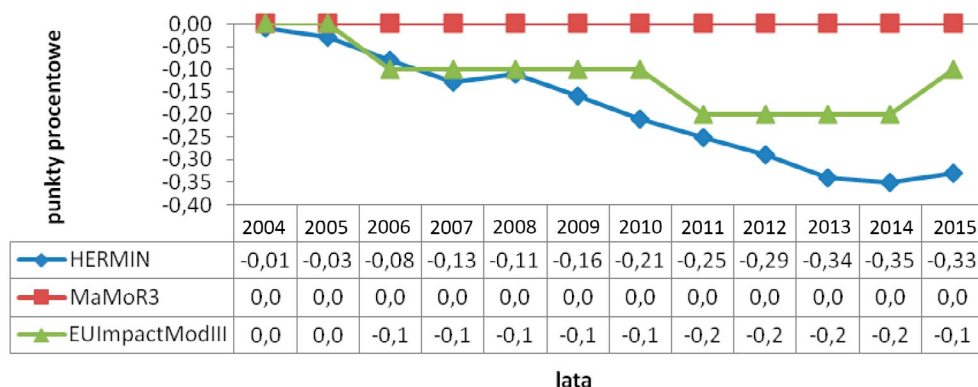


Źródło: na podstawie: [WARR, 2010; Kaczor, Mackiewicz-Łyziak, Michniewicz, 2010; IBS, 2010].

5.3. Wpływ funduszy strukturalnych UE na strukturę gospodarki

Inwestycje współfinansowane przez fundusze strukturalne UE przyczyniają się do zmiany struktury sektorowej gospodarki, powodując wzrost udziału sektora II (przemysł i budownictwo) w wartości dodanej brutto (WDB) oraz spadek udziałów sektora I (rolnictwo) i III (usługi). Prognozowany do 2015 r. spadek udziału sektora I w tworzeniu WDB znacznie się różni w zależności od modelu – największe zmiany przewiduje model Hermin, a najmniejsze model MaMoR3. Wpływ funduszy strukturalnych UE na wartość dodaną brutto w sektorze rolnictwa przedstawia rysunek 12.

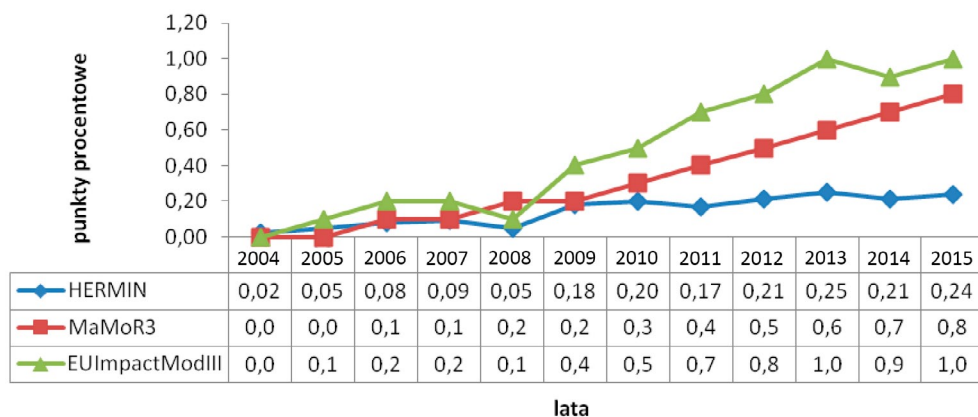
Rysunek 12. Wpływ funduszy strukturalnych UE na wartość dodaną brutto w sektorze I – rolnictwo (odchylenia od scenariusza bez funduszy w pkt proc.)



Źródło: na podstawie: [WARR, 2010; Kaczor, Mackiewicz-Łyziak, Michniewicz, 2010; IBS, 2010].

W 2010 r. wpływ funduszy spowodował wzrost udziału sektora II (przemysł i budownictwo) w tworzeniu WDB – wahał się on od 0,2 pkt proc. (model Hermin) do 0,5 pkt proc. (model EUImpactModIII). Wzrost na tym poziomie nie byłby możliwy bez funduszy UE. Udział ten zwiększał się do 2013 r. i osiągnął wartości od 0,25 pkt proc. (model Hermin) do 1 pkt proc. (model EUImpactModIII). Wpływ funduszy strukturalnych UE na wartość dodaną brutto w sektorze II gospodarki przedstawia rysunek 13.

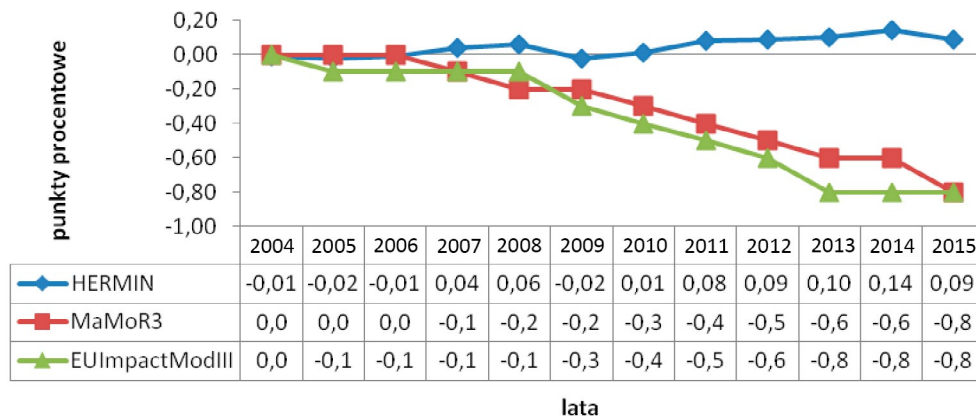
Rysunek 13. Wpływ funduszy strukturalnych UE na wartość dodaną brutto w sektorze II – przemysł i budownictwo (odchylenia od scenariusza bez funduszy w pkt proc.)



Źródło: na podstawie: [WARR, 2010; Kaczor, Mackiewicz-Łyziak, Michniewicz, 2010; IBS, 2010].

Napływ środków z funduszy strukturalnych spowodował zmniejszenie znaczenia sektora usług w tworzeniu WDB (modele MaMoR3 i EUImpactModIII) lub nieznaczny jego wzrost (model Hermin). Wpływ funduszy strukturalnych UE na wartość dodaną brutto w sektorze usług przedstawia rysunek 14.

Rysunek 14. Wpływ funduszy strukturalnych UE na wartość dodaną brutto w sektorze III – usługi (odchylenia od scenariusza bez funduszy w pkt proc.)

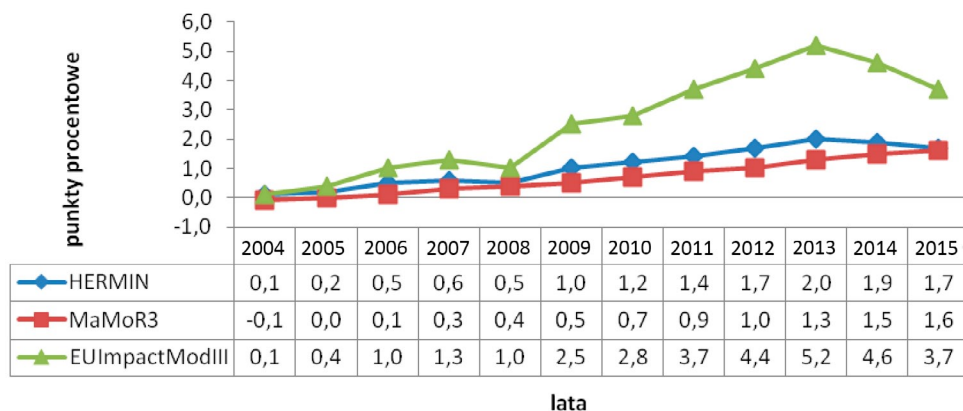


Źródło: na podstawie: [WARR, 2010; Kaczor, Mackiewicz-Łyziak, Michniewicz, 2010; IBS, 2010].

5.4. Wpływ funduszy strukturalnych UE na rynek pracy

Napływ funduszy UE przyczynia się także do wzrostu zatrudnienia i obniżenia stopy bezrobocia, przy czym największe efekty wystąpią w latach 2013–2015. W 2010 r. wskaźnik zatrudnienia osób w wieku od 15 do 64 lat był wyższy – wahał się od 0,7 pkt proc. (model MaMoR3) do 2,8 pkt proc. (model EUImpactModIII) – od tego rodzaju wskaźnika w sytuacji, gdyby zabrakło funduszy. Na najsilniejszy wpływ funduszy UE na wskaźnik zatrudnienia wskazywał model EUImpactModIII (5,2 pkt proc. w 2013 r.). Wpływ funduszy UE na wskaźnik zatrudnienia przedstawia rysunek 15.

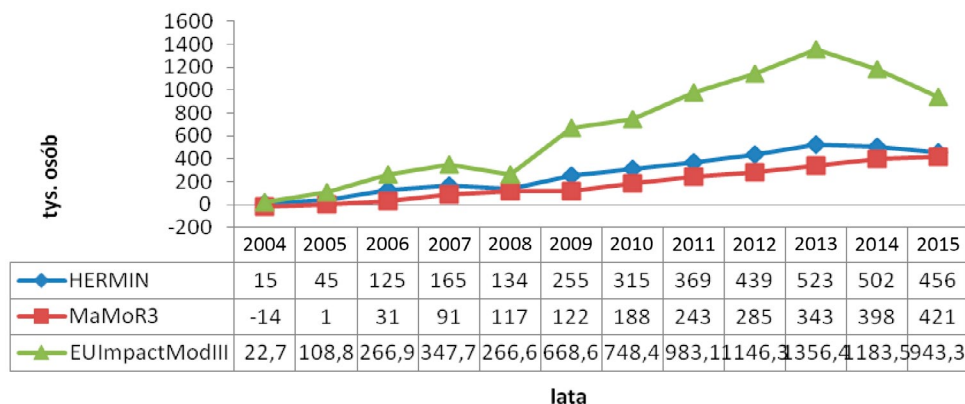
Rysunek 15. Wpływ funduszy strukturalnych UE na wskaźnik zatrudnienia (odchylenia od scenariusza bez funduszy w pkt proc.)



Źródło: na podstawie: [WARR, 2010; Kaczor, Mackiewicz-Łyziak, Michniewicz, 2010; IBS, 2010].

Prognoza wpływu funduszy strukturalnych UE na wzrost zatrudnienia pokazuje, że do 2013 r. miała się zwiększyć liczba pracujących. Prognozowany wzrost liczby pracujących miał objąć od 343 tys. osób (model MaMoR3) do 1356,4 mln osób (model EUImpactModIII). Wpływ funduszy strukturalnych UE na liczbę pracujących przedstawia rysunek 16.

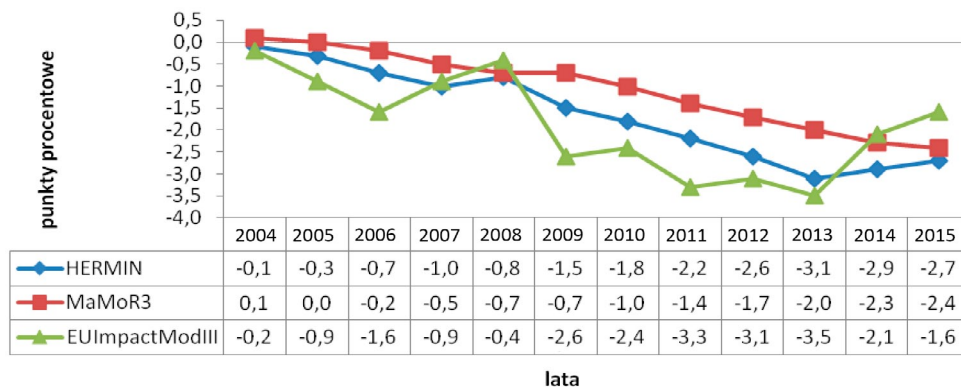
Rysunek 16. Wpływ funduszy strukturalnych UE na liczbę pracujących (odchylenia od scenariusza bez funduszy UE w tys. osób)



Źródło: na podstawie: [WARR, 2010; Kaczor, Mackiewicz-Łyziak, Michniewicz, 2010; IBS, 2010].

Na rosnący wpływ funduszy UE na obniżenie stopy bezrobocia do 2013 r. wskazały prognozy opracowane na podstawie modeli MaMoR3 i EUImpactModIII, natomiast prognozy, w których oparto się na modelu Hermin, przedłużyły to oddziaływanie do 2015 r. Najmniejsze spadki stopy bezrobocia przewidują prognozy opracowane na podstawie modelu MaMoR3. W 2013 r. stopa bezrobocia miała być niższa – mowa tu o przedziale od 2 pkt proc. (model MaMoR3) do 3,5 pkt proc. (model EUImpactModIII) – od stopy bezrobocia w sytuacji, gdyby fundusze UE nie zostały uruchomione. W dalszych latach spadek stopy bezrobocia będzie mniejszy (nie dotyczy to prognozy według modelu MaMoR3). Wpływ funduszy strukturalnych UE na stopę bezrobocia przedstawia rysunek 17.

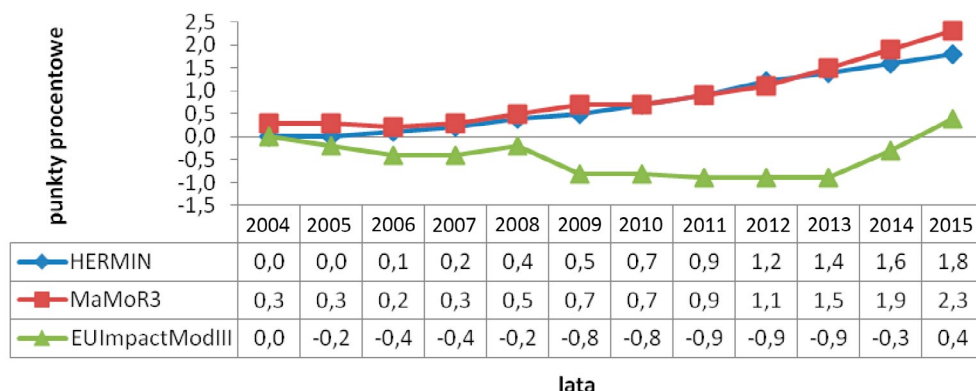
Rysunek 17. Wpływ funduszy strukturalnych UE na stopę bezrobocia (odchylenia od scenariusza bez funduszy w pkt proc.)



Źródło: na podstawie: [WARR, 2010; Kaczor, Mackiewicz-Łyziak, Michniewicz, 2010; IBS, 2010].

W pierwszym okresie członkostwa Polski w UE wpływ funduszy strukturalnych UE na wzrost wydajności pracy, mierzonej wartością dodaną brutto na zatrudnionego, był niewielki, gdyż środki z funduszy przeznaczone były głównie na tworzenie miejsc pracy. Wyniki prognoz tego wpływu są niejednoznaczne, ponieważ prognozy opracowane na podstawie modeli Hermin i MaMoR3 wskazały na wpływ dodatni, natomiast prognozy opracowane na podstawie modelu EUImpactModIII – na niewielki wpływ negatywny do 2015 r. Najsilniejsze oddziaływanie funduszy UE na wzrost wydajności pracy, jako rezultat zwiększonych inwestycji w kapitał ludzki i rzeczowy, przy ograniczonym wzroście liczby pracujących wystąpi w 2015 r. i osiągnie wartości od 0,4 pkt proc. (model EUImpactModIII) do 1,8 pkt proc. (model Hermin) i 2,3 pkt proc. (model MaMoR3). Wpływ funduszy strukturalnych UE na wydajność pracy przedstawia rysunek 18.

Rysunek 18. Wpływ funduszy strukturalnych UE na wydajność pracy w odniesieniu do krajów UE27 (odchylenia od scenariusza bez funduszy w pkt proc.)



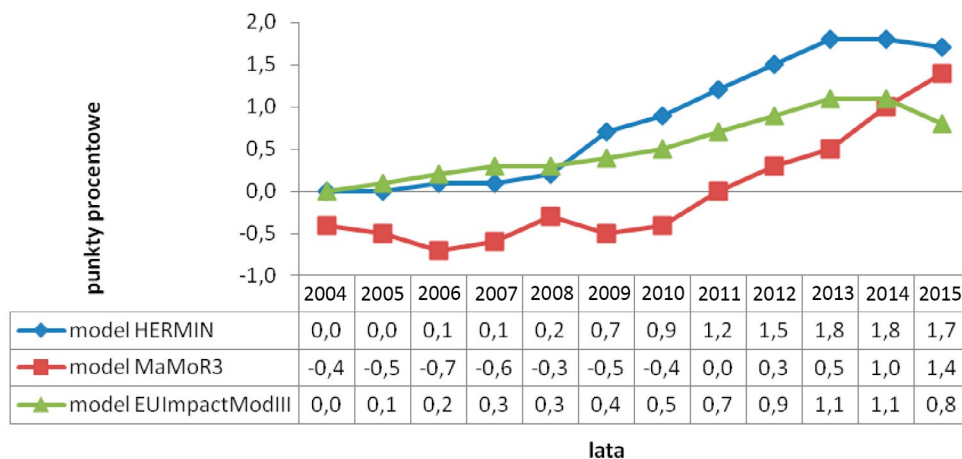
Źródło: na podstawie: [WARR, 2010; Kaczor, Mackiewicz-Łyziak, Michniewicz, 2010; IBS, 2010].

5.5. Wpływ funduszy strukturalnych UE na sektor finansów publicznych

Prognozy wpływu funduszy strukturalnych UE, opracowane na podstawie trzech modeli, pokazują, że fundusze przyczyniają się do poprawy wyniku sektora finansów publicznych w relacji do PKB, co ma wpływ na zmniejszenie wielkości długu publicznego w relacji do PKB. Tego rodzaju finansowanie, z punktu widzenia omawianego wskaźnika, miało mieć największe znaczenie w latach 2013–2014 i spowodować spadek deficytu sektora publicznego w relacji do PKB o 1,1 pkt proc. (model EUImpactModIII) i 1,8 pkt proc. (model Hermin) w stosunku do wartości odnotowanych w sytuacji, gdyby nie uruchomiono funduszy. Według prognozy opracowanej na podstawie modelu MaMoR3 maksymalny efekt wystąpi w 2015 r. i wyniesie 1,4 pkt proc. Wpływ funduszy strukturalnych UE na wynik sektora finansów publicznych w relacji do PKB przedstawia rysunek 19.

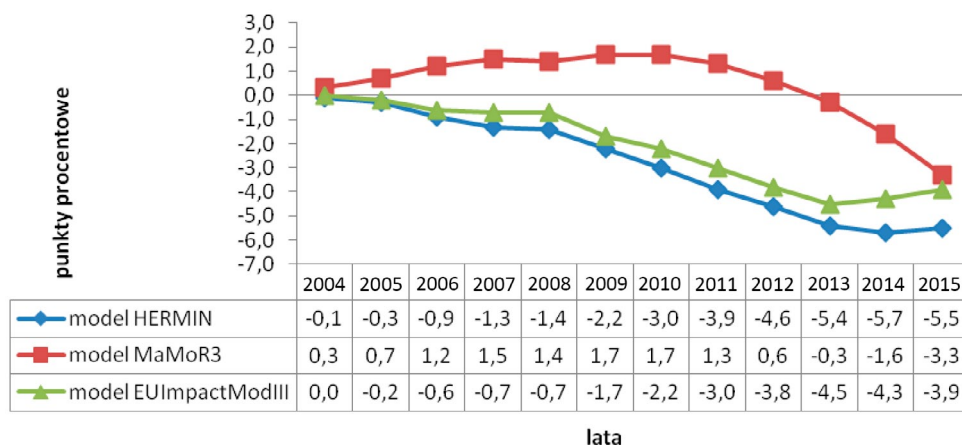
Oprócz redukcji deficytu sektora publicznego dodatkowym czynnikiem wpływającym na poprawę relacji długu publicznego do PKB jest umacnianie złotego, spowodowane napływem funduszy UE, który powoduje obniżenie długu zagranicznego w przeliczeniu na PLN. Największy pozytywny wpływ funduszy strukturalnych na dług publiczny w relacji do PKB miał wystąpić w 2014 r. i wynieść 5,7 pkt proc. (model Hermin). Prognoza opracowana na podstawie modelu MaMoR3 przewiduje, że dopiero od 2013 r. będzie można zauważyć korzystny wpływ funduszy na relację długu publicznego do PKB. Wpływ funduszy strukturalnych UE na stosunek długu publicznego do PKB przedstawia rysunek 20.

Rysunek 19. Wpływ funduszy strukturalnych UE na wynik sektora finansów publicznych w relacji do PKB (odchylenia od scenariusza bez funduszy w pkt proc.)



Źródło: na podstawie: [WARR, 2010; Kaczor, Mackiewicz-Łyziak, Michniewicz, 2010; IBS, 2010].

Rysunek 20. Wpływ funduszy strukturalnych UE na dług publiczny w relacji do PKB (odchylenia od scenariusza bez funduszy w pkt proc.)



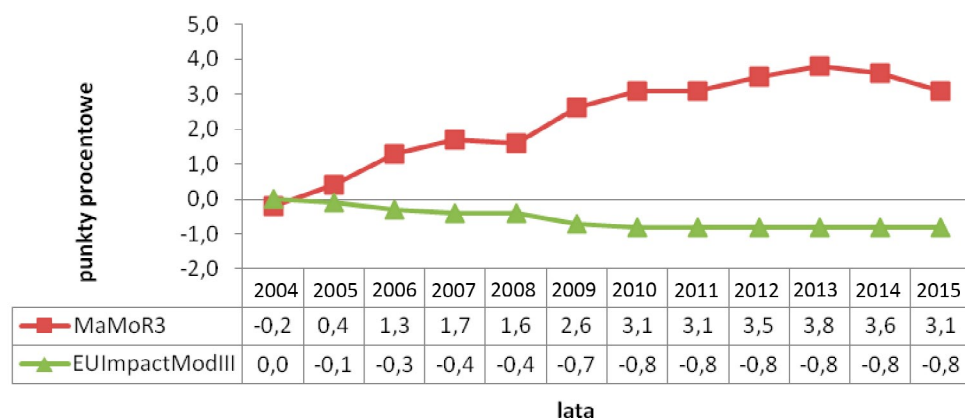
Źródło: na podstawie: [WARR, 2010; Kaczor, Mackiewicz-Łyziak, Michniewicz, 2010; IBS, 2010].

5.6. Wpływ funduszy strukturalnych UE na równowagę zewnętrzną Polski

Ocena oddziaływania funduszy strukturalnych na stan równowagi zewnętrznej polskiej gospodarki, mierzonej saldem obrotów bieżących w relacji do PKB, nie jest

jednoznaczna i zależy od zastosowanego modelu. Według prognozy opracowanej na podstawie modelu MaMoR3 napływ funduszy strukturalnych miał pozytywnie oddziaływać na saldo obrotów bieżących i przyczynić się w coraz większym stopniu do redukcji deficytu obrotów bieżących w relacji do PKB o 0,4 pkt proc. w 2005 r., 3,1 pkt proc. w 2010 r. i 3,8 pkt proc. w 2013 r. Natomiast prognoza opracowana na podstawie modelu EUImpactModIII wskazuje na przeciwny kierunek oddziaływania funduszy, a mianowicie na zwiększanie się deficytu obrotów bieżących, który ma być spowodowany silniejszym wpływem funduszy na dynamikę importu niż na dynamikę eksportu, powodującym narastanie ujemnego salda bilansu handlowego⁹. Wpływ funduszy strukturalnych na saldo obrotów bieżących przedstawia rysunek 21.

Rysunek 21. Wpływ funduszy strukturalnych UE na saldo obrotów bieżących w relacji do PKB (odchylenia od scenariusza bez funduszy w pkt proc.)



Źródło: na podstawie: [WARR, 2010; Kaczor, Mackiewicz-Łyziak, Michniewicz, 2010; IBS, 2010].

Oprócz skali oddziaływania funduszy strukturalnych UE na przedstawione już główne wskaźniki makroekonomiczne dokonane ewaluacje dotyczyły również wpływu tych funduszy na inne wskaźniki, takie jak: wskaźnik zatrudnienia, stopa bezrobocia według płci, pracujący według sektorów gospodarki, eksport, import itp. Ewaluacje wpływu funduszy, dokonane na podstawie wspomnianych modeli, były prowadzone nie tylko na poziomie krajowym, lecz także na poziomie regionalnym i pokazały skalę ich oddziaływania na zmniejszenie różnicowań między województwami. Ich wpływ

⁹ Model Hermin przewidywał negatywny wpływ funduszy na bilans handlowy, wynikający albo z pogłębienia nadwyżki importu towarów i usług nad ich eksportem (w latach 2004–2008), albo z ograniczania wzrostu eksportu netto (w 2009 r. wystąpił dodatni bilans handlowy). Wyniki modelu nie zostały uwzględnione z powodu braku porównywalności danych.

był większy w regionach uboższych, ale skala tego wpływu zależała od wielkości dostępnych środków i od struktury ich podziału między główne obszary wsparcia.

Podsumowując wyniki tych prognoz, należy stwierdzić, że pomimo pojawiających się w nich różnic, wynikających głównie z różnej konstrukcji modeli oraz z różnych teorii ekonomicznych leżących u ich podstaw, wskazują one na istotny, pozytywny wpływ funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE na podstawowe wskaźniki ekonomiczne i społeczne Polski. Po początkowym okresie członkostwa Polski w UE (lata 2004–2006), kiedy to wpływ funduszy strukturalnych na gospodarkę był niewielki, w 2007 r. nastąpiło wyraźne zwiększenie tego wpływu na główne wskaźniki makroekonomiczne [MRR, 2008], a jego kumulacja jest przewidywana na okres 2013–2015.

Porównanie wpływu funduszy strukturalnych UE na gospodarkę Polski z wpływem tych funduszy na gospodarki pozostałych głównych beneficjentów pomocy zostało dokonane za pomocą modelu Hermin i modelu Quest [Bradley, Untiedt, 2009; Varga, Veld in't, 2011; KE, 2010]. Analizując wyniki tego porównania, należy stwierdzić, że wpływ funduszy był znacznie większy w przypadku dawnych czterech krajów Wspólnoty (Grecja, Hiszpania, Irlandia i Portugalia) niż w przypadku nowych dziesięciu krajów członkowskich. Wpływ funduszy strukturalnych na gospodarkę Polski był większy niż średni wpływ tych funduszy na gospodarki krajów UE10. Większą różnicę w tym wpływie wykazały szacunki dokonane za pomocą modelu Quest niż za pomocą modelu Hermin.

Podsumowanie

Fundusze strukturalne i Fundusz Spójności UE są ważnym czynnikiem wpływającym na uwarunkowania i przebieg procesów rozwojowych w Polsce [MRR, 2009]. Projekty współfinansowane ze środków UE stanowią istotną część inwestycji prorozwojowych i modernizacyjnych, realizowanych w kraju. W latach 2004–2013 łączne nakłady na inwestycje wzrosły o 75%. W latach 2009–2011 ok. 51,6% inwestycji publicznych w Polsce było finansowanych ze środków polityki spójności UE [MSZ, 2014, s. 16]¹⁰.

¹⁰ W 2007 r. wydatki w ramach projektów współfinansowanych ze środków UE (wspólnie z wkładem krajowym) stanowiły prawie 35% wszystkich wydatków strukturalnych sektora publicznego w Polsce [MRR, 2008, s. 8].

Główne, wymierne rezultaty wykorzystania środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE, otrzymanych w latach 2004–2013, to m.in. [MSZ, 2014, s. 16]:

- realizacja ponad 160 tys. projektów; budowa łącznie 673 km autostrad, budowa lub modernizacja 808 km dróg ekspresowych, 36 tys. km sieci kanalizacyjnej oraz 683 oczyszczalni ścieków;
- realizacja przez przedsiębiorców 62,6 tys. różnych projektów, dofinansowanych przez UE w wysokości ok. 85,5 mld PLN; osiągnięcie w ramach realizacji w latach 2007–2013 tylko jednego programu (PO Innowacyjna gospodarka) takich wyników, jak m.in. wdrożenie w przedsiębiorstwach 551 nowych technologii i 215 wyników prac badawczo-rozwojowych; wsparcie w ramach tzw. inkubatorów 972 innowacyjnych pomysłów oraz wprowadzenie 2960 e-usług;
- znacząca modernizacja polskiego rolnictwa i sektora rolno-spożywczego – ponad 1,5 mln rolników otrzymało (oprócz dopłat bezpośrednich) prawie jedną trzecią środków z UE, czyli ponad 117,7 mld PLN (29 mld EUR);
- zmiany w edukacji – wyposażenie ponad połowy polskich szkół (około 20 tys. placówek) w pracownie komputerowe; utworzenie łącznie około 250 tys. stanowisk komputerowych; utworzenie ponad 2,8 tys. ośrodków wychowania przedszkolnego, a w kolejnych 2,2 tys. placówek stworzenie dodatkowych miejsc przedszkolnych.

Niewątpliwie projekty współfinansowane z funduszy UE przyczyniły się do osiągnięcia i utrzymania wysokiego wzrostu PKB, wzrostu konkurencyjności i innowacyjności polskich przedsiębiorstw, rozwoju systemu instytucjonalnego, wspierającego działalność gospodarczą, modernizacji i rozwoju infrastruktury transportowej i środowiskowej, wzrostu poziomu zatrudnienia i wykształcenia, wsparcia systemu kształcenia, zwłaszcza kształcenia ustawicznego, rozwoju kapitału ludzkiego, rozwoju społeczno-gospodarczego w regionach, pozytywnych zmian systemowych w polskiej administracji (m.in. do zwiększenia jakości procesów strategicznych w administracji, wzmocnienia koordynacji pomiędzy różnego rodzaju strategiami rozwoju regionalnego, wprowadzenia mechanizmów monitoringu, ewaluacji i kontroli wykorzystania środków publicznych).

Oprócz pozytywnych zmian, które nastąpiły dzięki wykorzystaniu funduszy polityki spójności UE, można również podać przykłady niewłaściwego czy nieefektywnego ich wykorzystania. Lista niedoskonałości obejmuje [Gorzela, 2013, s. 10–12]:

- organizowanie zbędnych szkoleń i rozdawanie niepotrzebnych gadżetów;
- budowę niepowiązanych ze sobą fragmentów dróg, bez należytej koordynacji tych działań w czasie i przestrzeni, w tym szczególnie dotkliwie opóźnianie budowy dróg wylotowych z wielkich miast;

- zakup wyposażenia do laboratoriów naukowych, w których często brakuje pracowników; projekty „rewitalizacyjne”, które w rzeczywistości są prostymi remontami, a nie kompleksowymi przedsięwzięciami zmieniającymi funkcje części miast;
- przeciwdziałanie poprawie stosunków agrarnych przez oferowanie rolnikom dopłat bezpośrednich;
- budowę drogiej infrastruktury komunalnej w wyludniających się gminach;
- tworzenie parków przemysłowych w nieatrakcyjnych lokalizacjach;
- budowę nieopłacalnych akwaparków wymagających stałych dopłat;
- plany budowy kolejnych lotnisk w nieodpowiednich miejscach.

Do katalogu wymienionych wad należy dodać jeszcze jeden zarzut, polegający na tym, że fundusze strukturalne nie pomagają w tworzeniu miejsc pracy i w pobudzaniu trwałego wzrostu regionów [„Gazeta Wyborcza”, 2014].

Podsumowując, należy powiedzieć, że pierwszy okres korzystania przez Polskę z funduszy UE, obejmujący perspektywę finansową 2004–2006, to czas uczenia się zasad, procedur i sposobu wykorzystania funduszy strukturalnych UE. W drugim okresie, przypadającym na perspektywę finansową 2007–2013, główny nacisk został położony na skuteczność wykorzystania funduszy. Z kolei w obecnie rozpoczętym okresie większy nacisk należy położyć na efektywność wykorzystania tych funduszy.

Bibliografia

- Barro R., Sala-I-Martin X. [1995], *Economic Growth*, McGraw-Hill, New York.
- Beugelsdijk M., Eijffinger S.C.W. [2005], *The Effectiveness of Structural Policy in the European Union: An Empirical Analysis for the EU-15 in 1995–2001*, “Journal of Common Market Studies”, March, vol. 43, no.1, s. 37–51.
- Boldrin M., Canova F. [2001], *Inequality and convergence in Europe’s regions: reconsidering European regional policies*, “Economic Policy”, April, vol. 16, no. 32, s. 207–253.
- Bradley J., Untiedt G. [2009], *Analysis of EU cohesion policy, 2000–2006, using the CSHM*.
- Cappelen A., Castellacci F., Fagerberg J., Verspagen B. [2003], *The impact of EU regional support on growth and convergence in the European Union*, “Journal of Common Market Studies”, vol. 41, no. 4, s. 621–644.
- De la Fuente A. [2002], *The effect of structural fund spending on the Spanish Regions: an assessment of the 1994–1999 Objective 1 CSF*, “CERP Discussion Paper”, December, no. 3673.
- Ederveen S., De Groot H.L.F., Nahuis R. [2006], *Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy*, “Kyklos”, February, vol. 59, no. 1, s. 17–42.

- Ederveen S., Gorter J., Mooij R. de, Nahuis R. [2002], *Funds and Games. The Economics of European Cohesion Policy*, "CPB Paper", April 10, no. 19, CPB Netherlands Bureau of Economic Policy Analysis.
- Eurostat [2014a], *Real GDP growth rate – volume. Percentage change on previous year*, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00115&plugin=1> [dostęp: 24.06.2014].
- Eurostat [2014b], *GDP per capita in PPS. Index (EU28 = 100)*, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00114&plugin=1> [dostęp: 23.06.2014].
- Eurostat [2014c], *Regional gross domestic product (PPS per inhabitant in % of the EU28 average) by NUTS 2 regions*, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tgs00006&plugin=1> [dostęp: 20.06.2014].
- Eurostat [2014d], *Dispersion of regional GDP by NUTS 3 regions (%)*, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> [dostęp: 22.06.2014].
- Eurostat [2014e], *Dispersion of regional GDP per inhabitant. % of the national GDP per inhabitant*, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdec220&plugin=1> [dostęp: 20.06.2014].
- „Gazeta Wyborcza” [2014], *Fundusze unijne nie tworzą miejsc pracy ani nie napędzają na stałe regionalnej gospodarki. Więc co robią? Sprawiają, że ludziom żyje się wygodniej – pokazują badania*, 21–22 czerwca.
- Gorzela G. [2013], *Po euforii czas na refleksję*, „Wspólnota”, nr 13, s. 10–12.
- Hagen T., Mohl P. [2009], *Econometric Evaluation of EU Cohesion Policy – A Survey*, “ZEW Discussion Paper”, no. 09-052, Mannheim (<ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp09052.pdf>).
- IBS [2010], *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 2010, cz. I: Omówienie wyników*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa, grudzień.
- IBS [2010], *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 na poziomie krajowym i regionalnym. Raport półroczny 2010, cz. II: Zestawienie wyników*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa, grudzień.
- IZPWW, MRR [2013], *Sprawozdanie końcowe z realizacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006*, Instytucja Zarządzająca Podstawami Wsparcia Wspólnoty, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj.
- Kaczor T., Mackiewicz-Łyziak J., Michniewicz M. [2010], *Wpływ realizacji polityki spójności na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych NPR 2004–2006 i NSS 2007–2013. Raport półroczny 2010. Wskaźniki*, t. 2, Gdańsk, Warszawa, listopad.
- KE [2014], *Structural Funds: Report on the Evolution of Payments, FP 2000–2006*, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Budżetu, Bruksela, <http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1007802/Raport+KE+p%C5%82atno%C5%9Bci+dla+Funduszy+Strukturalnych+na+koniec+marca+2014.pdf> [dostęp: 20.06.2014].

- KE [2010], *Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000–2006 financed by the European Regional Development Fund in Objective 1 and 2 Regions. Synthesis Report*, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, April, Bruksela (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/synthesis_eval2000_2006.pdf).
- Lolos S.E.G. [2001], *The Macroeconomic Effect of EU Structural Transfers on the Cohesion Countries and Lessons for the CEECs*, IIASA, Interim Report IR-01-044/October (www.iiasa.ac.at/Publications/Documents/IR-01-044.pdf).
- LR Finanšu ministrija, Biedrība „Baltijas Starptautiskais Ekonomikas Politikas Studiju centrs”, SIA „Baltijas Konsultācijas” [2007], *EU funds macroeconomic impact assessment. First stage report*. Contract No. FM 2007/ERAF – 5.2.3. – 2., Riga, January.
- Mankiw N.G., Romer D., Weil N.D. [1992], *A Contribution to the Empirics of Economic Growth*, “Quarterly Journal of Economics”, May, vol. 107, no. 2, s. 407–37.
- MF [2014], *Transfery finansowe pomiędzy Polską a UE według stanu na dzień 30 kwietnia 2014 r.*, Ministerstwo Finansów, Departament Unii Europejskiej, Warszawa, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/unia-europejska/transfery-finansowe-polska-ue> [dostęp: 20.06.2014].
- MiR [2014], *Wykorzystanie środków UE w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007–2013. Informacja miesięczna za kwiecień 2014 r.*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, maj.
- MRR [2010], *Ewaluacja ex post Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- MRR [2009], *Efekty polityki spójności UE w Polsce. Dokument problemowy*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, sierpień.
- MRR [2008], *Ocena postępów Polski w konwergencji z krajami UE oraz wpływ funduszy unijnych na gospodarkę w latach 2004–2007*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, lipiec.
- MRR, IBnGR, Prevision [2010], *Wpływ realizacji polityki spójności na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych NPR 2004–2006 i NSS 2007–2013. Raport półroczny 2010*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Instytut Badań nad Gospodarką Rynekową, Prevision, Gdańsk, Warszawa, listopad.
- MSZ [2014], *10 lat PL–UE. Polskie 10 lat w Unii*, raport, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa.
- PE, Rada UE [2013], *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347, 20.12.2013).*

- Percoco M. [2005], *The impact of structural funds on the Italian Mezzogiorno, 1994–1999*, “Région et Développement”, vol. 21, s. 141–152.
- Puigcerver-Peñalver M.-C. [2007], *The Impact of Structural Funds Policy on European Regions’ Growth. A Theoretical and Empirical Approach*, “The European Journal of Comparative Economics”, vol. 4, no. 2, s. 179–208 (<http://eaces.liuc.it/18242979200702/182429792007040204.pdf>).
- Rada UE [2006], Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L 210, 31.07.2006).
- Rada UE [1999], Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (Dz. Urz. L 161, 26.06.1999).
- RM [2003], *Polska. Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2003 r., Rada Ministrów, Warszawa.
- TEWG [1957], Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (podpisany 25.03.1957).
- UE [2008], Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana (Dz. Urz. UE C 115, 9.05.2008).
- Varga J., Veld J. in’t [2011], *A model-based analysis of the impact of cohesion policy expenditure 2000–06: Simulations with the QUEST III endogenous R&D model*, “Economic Modelling”, vol. 28, s. 647–663.
- WARR [2010], *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 za pomocą modelu Hermin*, Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego, Wrocław, listopad.
- WE [1987a], *Jednolity akt europejski* (Dz. Urz. WE L 169, 19.06.1987), <http://eur-lex.europa.eu>
- WE [1987b], *Zawiadomienie dotyczące daty wejścia w życie Jednolitego aktu europejskiego, podpisanego w Luksemburgu 17 lutego 1986 r. i w Hadze 28 lutego 1986 r.* (Dz. Urz. WE L 169, 29.06.1987).

Znaczenie wsparcia z budżetu UE dla polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich¹

Wstęp

Od czasu przystąpienia do UE w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR)² Polska korzysta ze środków pochodzących z budżetu UE. Wsparcie, o którym mowa, obejmuje przede wszystkim płatności bezpośrednie (wsparcie dochodowe) oraz wielokrotnie mniejsze wsparcie rynkowe (w tym subsydia eksportowe, zakupy interwencyjne, koszty utrzymywania zapasów). Oba instrumenty są finansowane ze środków I filara WPR Unii Europejskiej (z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji – EFRG). Ponadto z budżetu UE jest współfinansowany rozwój obszarów wiejskich (II filar WPR – Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich – EFRROW). Środki z funduszu mogą być przeznaczone na modernizację gospodarstw rolnych i ich rozwój, zmiany profilu produkcji, uruchomienie nowej produkcji przyjaznej dla środowiska, utworzenie grup producentów itp. Środki z EFRROW mogą być wykorzystane także na odnowę obszarów wiejskich, rozwój sektora rolno-żywnościowego, przedsiębiorczości związanej z produkcją rolną, kształcanie rolników itp.

Celem analizy przeprowadzonej w tym rozdziale jest pokazanie skali środków przeznaczonych dla rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce w ciągu 10 lat, jakie minęły od akcesji, oraz próba oceny, jakie było znaczenie tych środków dla beneficjentów. Ze względu na niezwykle obszerny i niejednorodny charakter zagadnienia omówiono jedynie niektóre jego aspekty. Pominięto – poza ogólną informacją o skali finansowania – kwestie dotyczące znaczenia środków przeznaczonych na interwencje rynkowe³ oraz wspierających rybołówstwo.

¹ Rozdział ten stanowi poszerzoną i zaktualizowaną wersję tekstu autorki pt. „Wsparcie polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich z budżetu UE”, opublikowanego w pracy *Polska: Raport o konkurencyjności 2014. Efekty 10 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej* [Węresa, 2014].

² Zgodnie z TUE, polityka rolna nie należy już do wyłącznych kompetencji UE, lecz do kompetencji dzielonych między UE i państwa członkowskie (art. 4). Jednakże samo pojęcie „wspólna polityka rolna” nadal jest używane w traktacie (por. tytuł III TFUE: Rolnictwo i rybołówstwo).

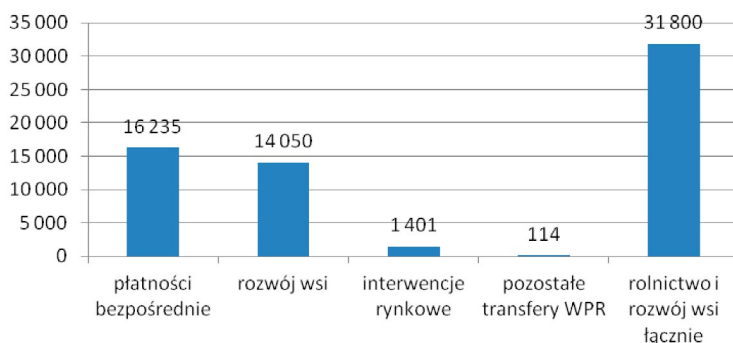
³ Środki na ten cel stanowiły zaledwie kilka procent całości funduszy unijnych przyznanych polskiemu rolnictwu (ok. 4,6% – por. wykres 1). Przeznaczone one zostały m.in. na interwencyjny skup zbóż, a także na subsydiowanie eksportu cukru, masła i przetworów mlecznych poza obszar celny UE. Część środków

W końcowej części przedstawiono też wielkość i sposób podziału środków, jakie polskie rolnictwo uzyska z budżetu UE w okresie 2014–2020.

1. Łączna suma środków finansowych na wspólną politykę rolną oraz rybołówstwo w latach 2004–2013 i ich przeznaczenie

Łączne transfery z UE związane ze wsparciem rolnictwa i obszarów wiejskich w okresie od 1 maja 2004 do 31 marca 2014 r. wyniosły ok. 31,8 mld EUR (134 mld PLN). Najwięcej środków, bo 54% (ok. 16,2 mld EUR), przeznaczono na I filar (obejmujący w ogromnej większości płatności bezpośrednie), 44% (ok. 14,1 mld EUR) – na II filar (na rozwój obszarów wiejskich), a pozostałe 2% (ok. 1,4 mld EUR) – na rybołówstwo (zob. wykres 1). Warto zaznaczyć, że struktura wykorzystania środków przyznanych Polsce odbiegała od średniej dla całej UE, w której aż ok. 80% budżetu WPR stanowią płatności bezpośrednie. Różnica wynikała przede wszystkim z faktu, że polscy rolnicy nie otrzymywali z budżetu unijnego w latach 2007–2012 pełnego poziomu należnych im płatności, o czym będzie mowa w dalszej części rozdziału.

Wykres 1. Transfery z UE wspierające rolnictwo, przemysł rolno-spożywczy i obszary wiejskie w okresie 1.05.2004–31.03.2014 (mln EUR, ceny bieżące, bez wsparcia z budżetu krajowego)



Objaśnienia:

1 – pozycja „rozwój wsi” obejmuje transfery związane z SPO 2004–2006, PROW 2004–2006 oraz PROW 2007–2013.

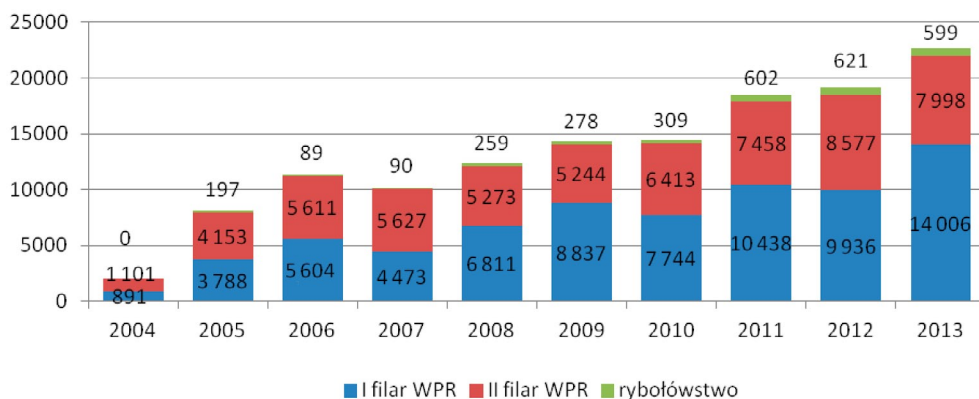
2 – pozycja „pozostałe transfery WPR” obejmuje transfery współfinansujące wydatki weterynaryjne, wspólną politykę rybacką, rachunkowość rolną (FADN), Wieloletni Program Zbierania Danych Rybackich.

Źródło: [MRiRW, 2014b, s. 15].

została przeznaczona na dopłaty do spożycia mleka i przetworów mlecznych w placówkach oświatowych w ramach akcji „Szkłanka mleka” [MRiRW, 2014b, s. 16].

Wykorzystanie środków UE w poszczególnych latach ilustruje wykres 2. Wynika z niego, jak znacząco wzrosła wielkość wsparcia w ostatnich kilku latach w porównaniu z kwotami uzyskanymi w pierwszych latach po akcesji.

Wykres 2. Wykorzystanie środków UE przeznaczonych na wspólną politykę rolną i rybołówstwo w latach 2004–2013 (w mln PLN)



Źródło: [MRiRW, 2014b, s. 14].

W celu uzyskania pełnego obrazu sytuacji należy wyjaśnić kilka kwestii. Po pierwsze, zaprezentowane na wykresach 1 i 2 dane MRiRW, dotyczące wsparcia z budżetu UE przeznaczonego na rozwój obszarów wiejskich, obejmują jedynie środki faktycznie rozdysponowane do końca marca 2014 r. Nie uwzględniają więc tej części środków, która została przyznana na cały okres 2007–2013, ale będzie wydana do końca 2015 r. Wielkość wszystkich środków dostępnych z budżetu UE na omawiany tu cel wyniosła 13,4 mld EUR. Po drugie, do środków uwzględnionych na wykresach 1 i 2 należy dodać krajowe dofinansowanie publiczne, które uzupełniło zarówno płatności bezpośrednie, jak i środki na rozwój obszarów wiejskich. W analizowanym okresie (10 lat członkostwa Polski w UE) wyniosło ono łącznie ok. 12 mld EUR (ok. 8 mld EUR na uzupełnienie płatności bezpośrednich oraz niecałe 4 mld EUR na współfinansowanie PROW; ceny bieżące) [KFP, 2014]. Po trzecie, dane przedstawione na wykresach nie uwzględniają współfinansowania pochodzącego ze środków prywatnych beneficjentów. Tylko w latach 2007–2014 wartość tego finansowania wyniosła 7,5 mld EUR. Wszystko to sprawia, że faktyczne sumy przeznaczone na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich były znacznie większe, niż wynikało to tylko z danych dotyczących transferów z budżetu UE wyszczególnionych na wykresach 1 i 2.

2. Płatności bezpośrednie

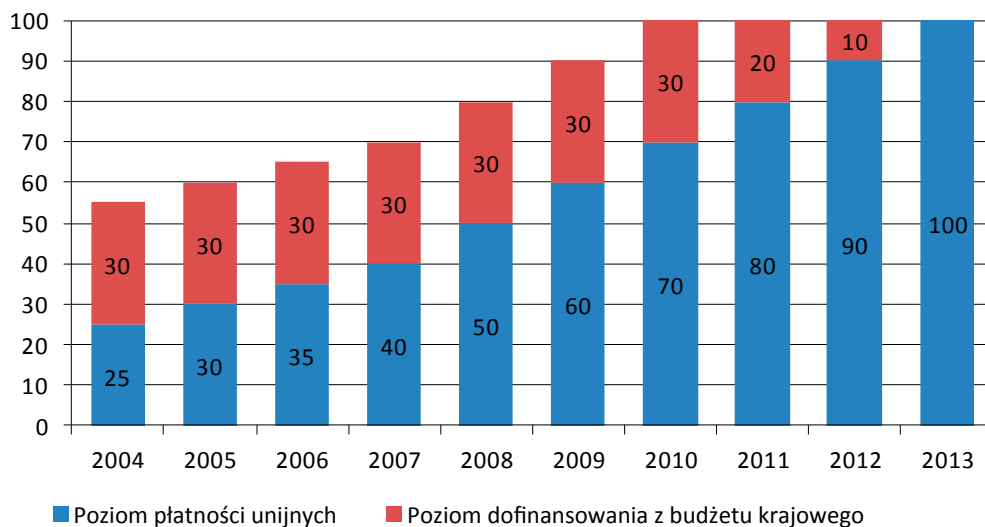
Najważniejszym (w kategoriach finansowych) instrumentem wsparcia udzielanego rolnictwu, zarówno w Polsce, jak i w całej UE, są płatności bezpośrednie (jak już wspomniano, przypadało na nie ok. 54% całości unijnych środków w ramach WPR). Polscy rolnicy otrzymują płatności od czasu przystąpienia Polski do UE, tj. od 2004 r. Płatności bezpośrednie przyznawane są co roku osobom fizycznym lub prawnym, które prowadzą działalność rolniczą na co najmniej jednym hektarze użytków rolnych, utrzymują gospodarstwo w dobrym stanie i spełniają pewne podstawowe wymogi w zakresie ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt, dobrej kultury rolnej itp.

Na mocy traktatu akcesyjnego polscy rolnicy (jak też rolnicy z innych nowych państw członkowskich UE) w pierwszych latach członkostwa otrzymywali znacznie mniejsze środki w ramach płatności bezpośrednich w przeliczeniu na 1 ha użytków rolnych niż rolnicy z państw UE15. Poziom ten stale podwyższano (zob. wykres 3), tak że w 2013 r. osiągnięto 100% uzgodnionego poziomu wsparcia (*phasing-in*). W rokowaniach akcesyjnych uzgodniono możliwość podwyższenia kwot płatności (w określonych granicach) z budżetu krajowego (w formie tzw. krajowych płatności uzupełniających). W latach 2004–2012 polski rząd dofinansowywał dopłaty ze środków budżetu krajowego zgodnie z limitami pokazanymi na wykresie 3 (zazwyczaj o 30 pkt proc., a później o 20 lub 10 pkt proc. poziomu docelowego). Dzięki temu polscy rolnicy uzyskali 100% wynegocjowanych płatności już w 2010 r.

W 2013 r., po raz pierwszy od przystąpienia Polski do UE, całość płatności użytkiwanych przez polskich rolników została sfinansowana ze środków budżetu UE. Ze środków budżetu krajowego były natomiast finansowane (od początku akcesji) krajowe płatności uzupełniające, realizowane w takich sektorach, jak uprawy podstawowe (m.in. zboża, rośliny oleiste, wysokobiałkowe) czy uprawa chmielu, skrobi ziemniaczanej, tytoniu, roślin przeznaczonych na paszę, uprawianych na trwałych użytkach zielonych (płatność zwierzęca wypłacana była od 2007 r.). Ponadto ze środków budżetu unijnego wypłacana była od 2006 r. płatność cukrowa (która była efektem przeprowadzonej reformy rynku cukru), a od 2008 r. płatność do pomidorów oraz płatność do owoców miękkich (por. tabela 1).

Z roku na rok Polska otrzymywała coraz większe środki z budżetu UE na płatności (w EUR) z uwagi na stopniowe ich zbliżanie do 100% należnego poziomu. Dane za okres 2007–2013 wskazują, że wielkość środków z budżetu UE, przeznaczonych na płatności, wzrosła w tym okresie z 1,2 do 3,1 mld EUR [KE, 2007; Rada UE, 2009].

Wykres 3. Poziom płatności bezpośrednich dla polskich rolników w świetle ustaleń traktatu akcesyjnego w latach 2004–2013 (w % pełnej sumy płatności)



Źródło: [MRiRW, 2014a].

Poziom środków przekazywanych Polsce na płatności, przeliczony na PLN, zmieniał się z roku na rok (zob. wykres 2), częściowo z powodu zmiany stawek płatności i stopnia unijnego dofinansowania, a częściowo także z powodu wahań kursu złotego do euro, który dla tych płatności był ustalany raz w roku⁴. W efekcie, gdy w poprzednim roku kurs złotego względem euro był niski, wysokość środków w złotych była relatywnie wyższa, gdy był wysoki, wartość tych środków była niższa. Kwota płatności bezpośrednich w PLN wzrosła w latach 2007–2013 prawie 3,1 razy, tj. z blisko 4,5 mld PLN do ok. 14,0 mld PLN.

Liczba beneficjentów płatności jest dość stała i wynosi ok. 1,4 mln osób, które gospodarują na ok. 14 mln ha użytków rolnych⁵. Zmiany struktury wielkości gospodarstw były zatem niewielkie. Wbrew oczekiwaniom akcesja Polski do UE nie spowodowała zmniejszenia liczby gospodarstw najmniejszych i zwiększenia powierzchni

⁴ Przeliczenie stawki płatności ustalonej w EUR na PLN odbywa się na podstawie kursów wymiany ogłoszanych w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Terminem operacyjnym dla kursu wymiany jest ostatni kurs ustalony przez Europejski Bank Centralny przed dniem 1 października roku poprzedzającego rok, w którym płatności są wypłacane. Od 2005 r. wypłata płatności bezpośrednich realizowana jest we wszystkich państwach Unii Europejskiej w okresie od dnia 1 grudnia roku bieżącego do dnia 30 czerwca kolejnego roku kalendarzowego [Poślednik, 2009].

⁵ Jedynie w pierwszym roku była ona niższa, ponieważ nie wszyscy rolnicy złożyli na czas niezbędne wnioski [zob. ARiMR, 2014c].

pozostałych. W rzeczywistości zwiększyła się liczba gospodarstw najmniejszych i największych obszarowo, a zmalała liczba gospodarstw średniej wielkości.

W traktacie akcesyjnym ustalono, że Polska zastosuje uproszczony system płatności bezpośrednich. Obejmuje on jednolitą płatność obszarową (JPO)⁶, a także dopłaty uzupełniające, zależne zazwyczaj od rodzaju produkcji (por. tabela 1). To oznacza, że faktyczna wielkość dopłat dla konkretnego rolnika jest często wyższa od stawki płatności podstawowej (obszarowej – JPO), przemnożonej przez liczbę hektarów gospodarstwa.

Tabela 1. Stawki płatności bezpośrednich obowiązujące w 2013 r.

Rodzaj płatności	Planowane kwoty na realizację poszczególnych płatności bezpośrednich za 2013 r. (w mln PLN)	% całości	Stawki płatności za 2013 r. (w PLN)
Jednolita płatność obszarowa (JPO)	11 530,6	81,0	830,30 zł/ha
Płatność uzupełniająca do powierzchni grupy upraw podstawowych (UPO)	972,1	6,8	139,39 /ha
Płatność uzupełniająca do powierzchni roślin przeznaczonych na paszę, uprawianych na trwałych użytkach zielonych (płatność zwierzęca)	346,3	2,4	238,93 zł/ha
Płatność uzupełniająca do powierzchni uprawy chmielu, do której przyznano płatność uzupełniającą do powierzchni uprawy chmielu za 2006 r.	2,5	0,0	1 263,50 zł/ha
Płatność niezwiązana do tytoniu – tytoń Virginia	115,8	0,8	5,75 zł/kg
Płatność niezwiązana do tytoniu – tytoń pozostały	55,6	0,4	4,02 zł/kg
Płatność niezwiązana do skrobi	36,6	0,3	449,44 zł/tonę
Specjalna płatność obszarowa do powierzchni upraw roślin strączkowych i motylkowatych drobnonasiennych	148,5	1,0	719,43 zł/ha
Wsparcie specjalne – płatność do krów	164,9	1,2	602,60 zł/szt.
Wsparcie specjalne – płatność do owiec	9,7	0,1	126,86 zł/szt.
Oddzielna płatność z tytułu cukru	655,5	4,6	54,10 zł/tonę
Oddzielna płatność z tytułu owoców i warzyw (płatność do pomidorów)	27,6	0,2	167,44 zł/tonę
Płatność do tytoniu – Virginia	77,7	0,5	×
Płatność do tytoniu – Burley	35,0	0,3	×
Płatność do tytoniu – tytoń ciemny	8,4	0,1	×
Oddzielna płatność do owoców miękkich	46,0	0,3	1 579,54 zł/ha
Razem płatności bezpośrednie	14 232,8	100,0	×

Źródło: [ARiMR, 2014e].

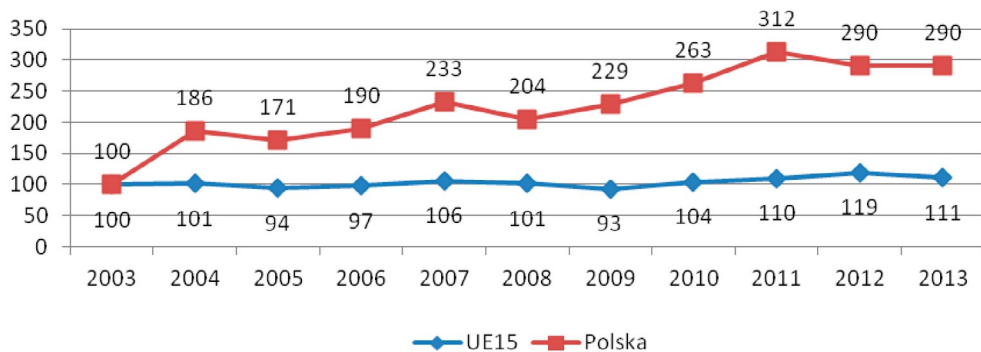
⁶ Kwota unijnego wsparcia dla poszczególnych państw jest ustalana na podstawie powierzchni użytków rolnych utrzymywanych w dobrej kulturze i wysokości tzw. plonu referencyjnego. Z uwagi na to, że polski plon referencyjny, który Komisja uwzględniła przy ustalaniu płatności obszarowych, był niższy niż w krajach dawnej UE15, polskim rolnikom przyznano płatności na poziomie niższym od tego, jaki był wypłacany w państwach UE15.

3. Ocena wykorzystania płatności bezpośrednich

Płatności należą do najbardziej kontrowersyjnych instrumentów wsparcia rolnictwa. Są korzystne dla rolników, ponieważ znacząco poprawiają ich sytuację dochodową. Szacuje się, że w Polsce płatności bezpośrednie stanowią ponad połowę dochodów rolniczych, podczas gdy w całej UE średnio 60% dochodów rolników pochodzi z dopłat [Poślednik, 2009].

Duży „zastrzyk” środków finansowych (znacznie większych niż te, które przeznaczano na te cele z budżetu krajowego przed przystąpieniem Polski do UE) sprawił, że rolnicy są tą grupą zawodową, której dochody najbardziej wzrosły dzięki akcesji. Zauważmy też, że rolnicy stali się grupą społeczną, która najszybciej skorzystała ze wsparcia unijnego (pierwsze środki z tytułu płatności za rok 2004 wypłacono rolnikom już jesienią 2004 r.).

Wykres 4. Zmiany w dochodach rolniczych na jednego zatrudnionego (2003=100)



Źródło: [MRiRW, 2014, s. 5].

Według danych Eurostatu dochody polskich rolników wzrosły w 2013 r. w stosunku do poziomu z 2003 r. o 190% z tytułu płatności, a także m.in. z powodu zwiększenia sprzedaży produktów rolnych i podwyżki ich cen⁷ (w latach 2007–2012 produkcja towarowa polskiego rolnictwa w cenach stałych wzrosła o ok. 15%, a w ce-

⁷ Z danych polskiego FADN wynika, że w pierwszym roku członkostwa Polski w UE dopłaty do działalności operacyjnej (dopłaty bezpośrednie, środki z unijnych funduszy strukturalnych, w tym dopłaty rolno-środowiskowe, płatności dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania oraz inne dopłaty związane z rozwojem obszarów wiejskich) stanowiły 13% dochodów rolników, podczas gdy w latach 2005–2008 udział ten kształtował się na poziomie 52%, a w 2009 r. przekroczył 80% [MRiRW, 2014b, s. 15].

nach bieżących o 43%). W tym samym czasie dochody rolników z krajów UE15 wzrosły w stosunku do 2003 r. tylko o 11%. Dodajmy, że dochody z działalności rolniczej na Litwie i w Estonii wzrosły jeszcze bardziej niż w Polsce. Generalnie rzecz biorąc, sytuacja dochodowa rolników we wszystkich państwach członkowskich UE z Europy Środkowej i Wschodniej (za wyjątkiem Rumunii) istotnie się poprawiła. Należy zaznaczyć, że po przystąpieniu Polski do UE równocześnie wzrosły koszty produkcji rolnej, m.in. w wyniku podwyższenia stawek VAT na nawozy i maszyny rolnicze.

Równie istotną zaletą płatności jest to, że stabilizują one dochody rolnicze. Płatności są bowiem gwarantowane na określonym poziomie w kolejnych perspektywach finansowych, które są podstawą ustalania corocznych budżetów UE. Wobec niepewności dotyczącej warunków produkcji (susze, powodzie itp.) oraz zbytu (osłabienie wzrostu gospodarczego) stabilizująca funkcja płatności bezpośrednich ma ogromne znaczenie dla producentów rolnych.

Wielkość wsparcia, jakie otrzymują poszczególni rolnicy, jest bardzo różna i zależy przede wszystkim od wielkości gospodarstwa (stała stawka płatności na jednostkę powierzchni w danym roku jest mnożona przez liczbę użytków rolnych w gospodarstwie), a także od struktury produkcji (płatności podstawowe są uzupełniane dodatkowymi płatnościami, jeśli jest prowadzona konkretna produkcja roślinna lub zwierzęca). W tej sytuacji obliczenie jakiegokolwiek średniej przypadającej na jedno gospodarstwo rolne byłoby pozbawione sensu, ponieważ wynik byłby mylący. Szacunki wskazują bowiem, że w Polsce ok. 70% płatności trafia do 20% największych gospodarstw [Poślednik, 2009]. To oznacza też, że ze wsparcia korzystają głównie te gospodarstwa, które już są konkurencyjne i które mogą skutecznie wykorzystywać płatności do dalszej poprawy swej pozycji na jednolitym rynku europejskim.

Dodajmy, że dochody części rolników są powiększone o tzw. płatności ONW (wsparcie rolnictwa na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania). Ponadto niektórzy rolnicy, którzy ukończyli 55 lat, a nie osiągnęli wieku emerytalnego i przekazali swoje gospodarstwo następcy lub je sprzedali, otrzymują renty strukturalne. Oba te działania są finansowane z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW), który ma m.in. wspierać programy sprzyjające zmianie struktury produkcji rolnej. W rzeczywistości działania te także zwiększają dochody rolników. Środki finansowe uzyskane w ramach ONW oraz rent strukturalnych mogą być, podobnie jak płatności bezpośrednie, przeznaczone na dowolne cele, niekoniecznie związane z poprawą jakości produktów rolno-spożywczych czy ze wzrostem produktywności rolnictwa.

Płatności bezpośrednie pełnią różne funkcje. W takim zakresie, w jakim są przeznaczane na inwestycje lub bieżące wydatki produkcyjne, wpływają na rozwój

gospodarstw. Trudno jest określić, na jakie cele są faktycznie wydawane. Z badań typu Agribus, przeprowadzonych wśród producentów rolnych w 2010 r. przez firmę Martin & Jacob, wynikało, że właściciele gospodarstw powyżej 15 ha wydawali pieniądze z dopłat bezpośrednich głównie na nawozy, środki ochrony roślin, materiały do siewu i maszyny [SFE, 2010]. W gospodarstwach małych, nietowarowych, płatności są najprawdopodobniej w całości przeznaczane na bieżącą konsumpcję. W takich gospodarstwach pełnią one funkcję socjalną.

Zwolennicy płatności wskazują, że działają one hamująco na wzrost cen żywności (pozwalają utrzymywać wzrost cen na niższym poziomie), mimo rosnących cen nawozów i innych potrzebnych rolnikom środków produkcji. Są więc korzystne dla konsumentów. W efekcie także polskie produkty rolno-spożywcze są cenowo konkurencyjne na rynkach zagranicznych.

Płatności – poprzez efekty dochodowe, jakie przynoszą – pozwalają utrzymać się niektórym rolnikom i tym samym ograniczają liczbę bezrobotnych oraz zmniejszają wydatki budżetowe na wsparcie socjalne dla najbiedniejszych rolników.

4. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 (PROW)

Rozwój polskiego rolnictwa, przetwórstwa żywności i obszarów wiejskich jest współfinansowany ze środków unijnych w ramach II filaru WPR. W latach 2004–2006⁸ realizowany był Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW), na który przeznaczono 3,6 mld EUR ze środków publicznych, w tym 2,9 mld EUR ze środków unijnych.

W latach 2007–2013⁹ realizowany był, a właściwie nadal jest, bo będzie trwał do końca 2015 r., kolejny Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW), którego budżet wynosi ok. 70 mld PLN (17,4 mld EUR) [ARiMR, 2014b]. Środki PROW pochodzą z unijnego budżetu, a dokładnie z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (13,4 mld EUR), oraz z polskich środków publicznych (około 4 mld EUR) [ARiMR, 2014d]. Wśród wszystkich państw członkowskich Polska, z udziałem 15-procentowym, jest największym beneficjentem programu.

⁸ W okresie przedakcesyjnym polskie rolnictwo korzystało ze środków programu SAPARD (wdrażany był do połowy 2006 r.). Na budżet programu w wysokości 1,1 mld EUR (ok. 4,8 mld PLN) składały się środki UE w wysokości 708,2 mln EUR oraz 235,8 mln EUR w ramach dofinansowania krajowego, a także suma 140 mln EUR, przesunięta do programu SAPARD za zgodą Komisji Europejskiej z budżetu Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW).

⁹ W przypadku większości działań prowadzonych w ramach PROW umowy są zawierane do końca okresu programowania (czyli w tym przypadku do końca 2013 r.), a środki są wydatkowane jeszcze przez następne dwa lata.

Ponadto część działań jest dofinansowywana ze środków prywatnych beneficjentów. Pomoc finansowa z PROW 2007–2013 udzielona została rolnikom, przedsiębiorcom i lokalnym samorządom oraz właścicielom lasów na prowadzenie konkretnych działań (mowa tu o 23 celach) w ramach tzw. pięciu osi (zadań) [MRiRW, 2012].

Największą część, bo 43% całości środków, przeznaczono na poprawę konkurencyjności sektora rolnego i leśnego (oś pierwsza)¹⁰. Dużą część środków przeznaczono także na poprawę stanu środowiska naturalnego i wsparcie obszarów wiejskich – 30,6% puli (oś druga). Nieco mniej, bo 20,0%, zarezerwowano na poprawę jakości życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej (oś trzecia). Pozostała nieduża część środków (łącznie 6%) została wykorzystana na wdrażanie lokalnych strategii rozwoju (oś czwarta) oraz na pomoc techniczną (oś piąta).

Generalnie można powiedzieć, że środki zostały rozdzielone dość równomiernie między trzy pierwsze, wcześniej wymienione, osie. Bliższa analiza struktury wydatków pokazuje jednak, że podział na osie i działania jest mylący, jeśli ocenia się rzeczywiste przeznaczenie środków. Na przykład „wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania” (tzw. ONW)¹¹ trudno uznać za działanie sprzyjające poprawie stanu środowiska naturalnego i obszarów wiejskich, a właśnie do osi o takiej nazwie zostało ono wpisane. Z kolei „renty strukturalne” zostały zaliczone do osi pierwszej, której nazwa brzmi: „poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego”. Trudno też uznać, że poprawie konkurencyjności służy „wspieranie gospodarstw niskotowarowych – zobowiązania PROW 2004–2006”. Do tej samej osi zaliczono też „przywracanie potencjału produkcji rolnej, zniszczonego w wyniku wystąpienia klęsk żywiołowych, oraz wprowadzenie odpowiednich działań zapobiegawczych”, co może przecież oznaczać przywracanie całkowicie niekonkurencyjnego potencjału produkcji rolnej.

Jeśli chodzi o takie działania, jak „renty strukturalne” i „ONW”, to kryterium przydziału środków nie był dobry plan biznesowy, jak to miało miejsce w przypadku większości działań przewidzianych w PROW, ponieważ o przyznaniu funduszy decydowało posiadanie (lub dzierżawienie) ziemi uznanej za położoną „w niekorzystnych warunkach” (za grunty takie uznano 56,5% ziemi w Polsce) lub też osiągnięcie przez rolnika wieku 55 lat, przy czym przekroczenie 55. roku życia nie oznacza jeszcze osiągnięcia wieku emerytalnego (w przypadku mężczyzn jest to 65 lat, w przypadku

¹⁰ Dane ARiMR na dzień 20 września 2013 r.

¹¹ Ze środków PROW 2004–2006 renty strukturalne uzyskało 53 400 rolników na okres do 10 lat. W latach 2007–2013 założono, że – w wyniku zmniejszenia wysokości renty, a jednocześnie zaostrożenia kryteriów ich przyznawania – renty będą przyznane kolejnym 20 400 osobom [MRiRW, 2007, s. 191].

kobiet – 60 lat)¹². W obu przypadkach rolnicy mieli pełną dowolność wydatkowania tych środków (na cele inwestycyjne lub na bieżącą konsumpcję). Renty strukturalne miały w założeniu poprawić strukturę agrarną oraz przyspieszyć proces wymiany pokoleniowej osób prowadzących gospodarstwa rolne, co oczywiście mogło sprzyjać poprawie rentowności i konkurencyjności gospodarstw. Trudno było jednak uzyskać tego rodzaju poprawę, zwłaszcza wtedy, gdy rentę przyznawano za przekazanie gospodarstwa o małej powierzchni. W takiej sytuacji nawet zwiększenie powierzchni gospodarstwa nie mogło poprawić jego konkurencyjności. Można więc powiedzieć, że działania te miały, odpowiednio, charakter wsparcia socjalnego i dochodowego, a niekoniecznie służyły „rozwojowi obszarów wiejskich”, jak sugerowała nazwa całego programu. Zarówno renty strukturalne, jak i wsparcie dla ONW przyczyniają się do utrwalenia istniejącej, mało konkurencyjnej struktury obszarowej polskich gospodarstw rolnych.

Na omawiane cele dochodowe i socjalne przypadło łącznie w latach 2007–2013 prawie 5,5 mld EUR¹³, tj. prawie 32% całości środków pochodzących z PROW. A to oznacza, że faktyczne sumy przeznaczone na poprawę konkurencyjności sektora rolno-spożywczego i na rozwój obszarów wiejskich były mniejsze od kwoty przyznanej z budżetu UE. Dodajmy, że oba cele można było uznać za zobowiązania „szytywne” także w latach następnych. Decyzja o przyznaniu środków na te cele zapadła po raz pierwszy w okresie ustalania struktury wydatków, tuż po akcesji Polski do UE (w ramach PROW 2004–2006, na podstawie obowiązującej wówczas perspektywy finansowej 2000–2006). Oba działania utrzymano, gdy podejmowano decyzję o podziale środków na lata 2007–2013. Trudno bowiem przypuszczać, by jakikolwiek rząd odmówił kontynuacji realizowanych wcześniej programów dochodowych i socjalnych. Ich pominięcie wywołałoby sprzeciw sporej części rolników, a protesty niewątpliwie przełożyłyby się na wynik kolejnych wyborów parlamentarnych [Rowiński, 2008, s. 50–72]. Należy spodziewać się, że działania te będą pochłaniały znaczne środki także w okresie realizacji PROW 2014–2020, a skutkiem tego będzie, podobnie jak to się dzieje obecnie, przeznaczanie mniejszych środków na modernizację gospodarstw rolnych [Rowiński, 2008, s. 125].

W ramach pozostałych działań największa kwota została przeznaczona na „program rolno-środowiskowy” (2,3 mld EUR), a nieco mniejsza na „modernizację gospodarstw rolnych” (1,9 mld EUR). Zauważmy więc, że na modernizację przeznaczono

¹² Podstawowa wysokość renty strukturalnej wyniosła w 2013 r. 1013 PLN (istniała też możliwość pewnego zwiększenia tej kwoty).

¹³ Do sumy tej zaliczono tu kwotę 0,5 mld EUR, przeznaczoną na „wspieranie gospodarstw nisko-towarowych – zobowiązania PROW 2004–2006”.

mniej środków niż na oba wymienione już działania wspierające dochody rolników (do ich zwiększania przyczyniły się przede wszystkim płatności bezpośrednie).

5. Efekty wdrażania PROW 2007–2013¹⁴

Oceniając efekty wdrożenia środków unijnych, można przeanalizować w zasadzie jedynie ich wykorzystanie, czy było ono zgodne z zatwierdzonym programem, czy – ściślej mówiąc – zrealizowano przyjęty program finansowy i osiągnięto założone cele. W przypadku większości omówionych działań wykonanie było zgodne z przyjętym programem. Skuteczność wdrażania programu nie musi jednak świadczyć o efektywnym wykorzystaniu unijnych środków. W celu dokonania prawidłowej oceny efektywności ich wykorzystania należałoby porównać uzyskane efekty (korzyści) z poniesionymi kosztami, a więc sprawdzić, czy osiągnięto najlepsze z możliwych efekty. Taka ocena jest jednak bardzo trudna, a często niemożliwa, ze względu na brak odpowiednich narzędzi do wykonania takiego pomiaru, a także z powodu przeznaczania środków na różnorodne cele. W konsekwencji pojawia się bardzo dużo rozbieżnych opinii o efektach unijnego wsparcia. Z tego samego powodu w dalszej części rozdziału skoncentrowano się na omówieniu wybranych elementów skuteczności unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich.

Do czerwca 2014 r. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), czyli instytucja płatnicza PROW, która zarządza większością działań, wypłaciła lub zarezerwowała w ramach przyjętych zobowiązań wieloletnich ponad 90% środków z budżetu PROW¹⁵. Tak wysoki wskaźnik zaangażowania środków stwarza nadzieję, że do końca okresu programowego uda się, zgodnie z założeniami, wydać całą sumę. Zdecydowana większość środków została rozdysponowana zgodnie z zaplanowanymi celami. Można więc powiedzieć, że poziom absorpcji środków PROW 2007–2013 jest wysoki.

Z PROW skorzystało i nadal korzysta wiele podmiotów. Do początku stycznia 2014 r. rolnicy, przedsiębiorcy z sektora rolno-spożywczego i inni beneficjenci (np. Lokalne Grupy Działania) złożyli w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa ponad 439 tys. wniosków o udzielenie wsparcia. Ponadto co roku przeszło 700 tys. rolników występuje z wnioskami o dopłaty w ramach ONW, a o dopłaty

¹⁴ Więcej informacji na temat efektów wdrażania PROW dostarcza ARiMR [2014b].

¹⁵ Część zagospodarowanych pieniędzy jest przeznaczona m.in. na wypłaty przyznanych w ubiegłych latach rent strukturalnych czy na coroczne dopłaty do zalesień [ARiMR, 2014a].

rolno-środowiskowe oraz o renty strukturalne ubiega się ok. 100 tys. osób [ARiMR, 2014a].

Według obliczeń Instytutu Badań Strukturalnych „efekty działania PROW 2007–2013 będą odpowiadać za ok. 0,8% całkowitego wzrostu produktu krajowego brutto Polski w latach 2007–2015”. Jednocześnie autorzy opracowania przygotowanego na zlecenie IBS oszacowali, że „działanie Programu będzie odpowiadać za ok. 21,3% całkowitego wzrostu liczby osób zatrudnionych w Polsce w latach 2007–2015” [IBS, 2011, s. 14].

Jeśli chodzi o konkretne efekty, to są one oczywiście różne w zależności od danego działania. Według szacunków Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi środki na modernizację gospodarstw rolnych pozwoliły na unowocześnienie ok. 60 tys. gospodarstw rolnych oraz setek firm zajmujących się przetwórstwem żywności. Na terenach wiejskich utworzono ok. 36 tys. nowych miejsc pracy, niezwiązanych z rolnictwem. Dopłaty z PROW 2007–2013 pozwoliły na utrzymanie działalności gospodarczej na terenach trudnych do gospodarowania i górskich (ONW). Ministerstwo szacuje, że gdyby tych dopłat nie było, to z produkcji żywności musieliby zrezygnować rolnicy gospodarujący na 7,3 mln hektarów, tj. na powierzchni stanowiącej aż połowę polskiego arealu rolnego¹⁶. Wsparcie z PROW 2007–2013 umożliwia też prowadzenie tradycyjnych upraw i hodowli oraz spełnianie najwyższych standardów w zakresie ochrony środowiska na obszarze ok. 2,3 mln hektarów. Pozwoliło ono też na zalesienie ok. 70 tys. hektarów najgorszych gruntów. Bez wsparcia z PROW 2007–2013 trudno również wyobrazić sobie, żeby rolnicy czynnie włączyli się w produkcję bardzo wysokiej jakości żywności [„Zielony Sztandar”, 2014].

Pieniądze z PROW 2007–2013 pozwoliły też na odbudowanie produkcji w setkach gospodarstw rolnych, które ucierpiały z powodu różnych kataklizmów: powodzi, przymrozków, huraganów itp. Ze środków działania „odnowa i rozwój wsi” powstały setki placów zabaw, wybudowano bądź odnowiono wiele świetlic wiejskich, zakupiono też do nich wyposażenie. W ramach innych działań zbudowano na wielu obszarach wiejskich wodociągi, kanalizację, stworzono systemy segregacji odpadów itp. Warunki życia ludności mieszkającej na tych terenach uległy więc zasadniczej poprawie [Rowiński, 2008].

Pozytywne oceny PROW 2007–2013, przygotowane przez MRiRW, wskazują, że prawie całość środków przeznaczonych na ten okres została rozdysponowana do jesieni 2013 r. Oceny te nie mówią oczywiście nic o efektywności zrealizowanych

¹⁶ Ekspertki wskazują, że taka ocena przeszacowuje znaczenie subwencjonowania rolnictwa na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Bez takiego wsparcia powierzchnia gruntów użytkowanych rolniczo musiałaby się zmniejszyć, ale nie w tak dużym stopniu, jak szacuje MRiRW.

projektów, a więc np. o tym, czy przyczyniły się one do podniesienia produktywności produkcji rolnej. Otwartą sprawą jest także pytanie, czy dostępne środki unijne (i dołożone do nich krajowe środki publiczne) zostały właściwie podzielone. Częściowo wspomniano o tym we wcześniejszych rozważaniach, w kontekście dyskusyjnego podziału środków między takie cele, jak modernizacja gospodarstw rolnych i renty strukturalne dla rolników. Generalnie rzecz biorąc, na tak postawione pytanie nie ma dobrej odpowiedzi. Główne wskaźniki pokazujące poziom rozwoju znacznej części polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich nadal są o wiele gorsze niż w państwach, w których rolnictwo jest najbardziej produktywne. Potrzeby są więc olbrzymie i różnorodne, a dostępne środki – ograniczone.

Krytycy obecnego sposobu wykorzystywania środków unijnych wskazują, że liczba osób korzystających z unijnych środków, w porównaniu z ogólną liczbą polskich rolników, jest niewielka. Krytykom tym można jednak odpowiedzieć, że – po pierwsze – na większą skalę wsparcia nie było środków. Po drugie – liczbę beneficjentów należałoby odnieść do znacznie mniejszej liczby gospodarstw towarowych i pominąć dużą liczbę rolników, którzy gospodarują na małych działkach, nie mają styczności z rynkiem i którzy w ogóle nie ubiegali się o środki współfinansujące przekształcenia strukturalne gospodarstw.

6. Handel zagraniczny towarami rolno-spożywczymi

W kontekście omawianych efektów unijnego wsparcia dla polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich warto wspomnieć o tendencjach w zakresie kształtowania się wymiany handlowej artykułami rolno-spożywczymi. Oczywiście, wymiana ta tylko w części wynikała ze zwiększonego wsparcia finansowego, jakie Polska otrzymała po przystąpieniu do UE. Kształtowała się ona przede wszystkim pod wpływem zmian w popycie na rynkach pozostałych państw UE (i partnerów spoza UE).

Część wsparcia finansowego, pochodzącego ze środków unijnych, została przeznaczona bezpośrednio na poprawę konkurencyjności polskich produktów rolno-spożywczych (poprzez modernizację i poprawę wydajności produkcji w przemyśle rolno-spożywczym, wykorzystanie środków na dostosowanie tej branży do unijnych wymogów sanitarnych, weterynaryjnych, ekologicznych, tworzenie grup producenckich itp.).

Od czasu przystąpienia Polski do UE nastąpił duży wzrost importu, a jeszcze większy eksportu, towarów rolno-spożywczych. W latach 2003–2013 eksport produktów rolno-spożywczych zwiększył się pięciokrotnie, tj. z 4,0 do prawie 20 mld EUR,

a import niemal czterokrotnie, tj. z 3,6 do 14,2 mld EUR. W 2013 r. udział eksportu towarów rolno-spożywczych w handlu ogółem wynosił 13,1%, natomiast importu – 9,2%. Ujemne przez wiele wcześniejszych lat saldo obrotu tymi towarami w 2003 r. uległo przekształceniu w nadwyżkę, która systematycznie rosła, tak że w 2013 r. wyniosła 5,7 mld EUR. Obecnie na rynki UE trafia ponad 3/4 eksportu produktów z sektora rolno-spożywczego. Wyniki te świadczą o tym, że polscy producenci umieli wykorzystać szanse, jakie pojawiły się po włączeniu Polski do wspólnego rynku produktów rolno-spożywczych¹⁷.

7. Środki na WPR dla Polski na lata 2014–2020

W nowym budżecie UE na lata 2014–2020 przewidziano 373,2 mld EUR na realizację wspólnej polityki rolnej¹⁸. Z tej kwoty Polsce przypadnie w cenach bieżących ok. 32 mld EUR. Wsparcie to będzie więc o ok. 3,5 mld EUR większe niż pomoc oferowana w poprzedniej 7-letniej perspektywie finansowej (mimo że unijny budżet na wspólną politykę rolną został zmniejszony o ok. 11%). Niektóre postanowienia Wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 powodują, że środki budżetowe przeznaczone na WPR będą wykorzystywane skuteczniej niż dotychczas.

Ostatnia reforma WPR przewiduje, że przyznanie 30% dopłat bezpośrednich będzie uzależnione od spełniania przez rolników wymogów ekologicznych. Ministrowie do spraw rolnictwa, którzy 16 grudnia 2013 r. przyjęli kształt zreformowanej WPR, uzgodnili, że ten „ekologiczny przepis” wejdzie w życie w 2015 r. Rok 2014 był okresem przejściowym, w którym nie obowiązywały jeszcze nowe wymogi ekologiczne, a zatem wsparcie dla rolnictwa w tym roku było udzielane na poprzednio obowiązujących zasadach.

Na wspomnianym już posiedzeniu ministrów uzgodniono też, że należy zmniejszyć rozpiętości między państwami, w których płatności bezpośrednie są największe, a tymi, w których płatności do hektara nie przekraczają 90% średniej unijnej (dotyczy

¹⁷ W zakresie handlu omawianymi tu produktami Polska wypada bardzo dobrze także na tle innych państw, które w 2004 r. (i później) przystąpiły do UE. Oprócz Polski poprawę salda w handlu towarami rolno-spożywczymi odnotowały tylko Węgry, Litwa i Bułgaria, a także – w mniejszym stopniu – Łotwa. W pozostałych państwach UE11 utrzymał się, a nawet pogłębił się, deficyt handlowy [por. MRiRW, 2014b].

¹⁸ Cały budżet na lata 2014–2020 wyniesie 960 mld EUR w zobowiązaniach (ceny z 2011 r.), a w rzeczywistych płatnościach ponad 908 mld EUR. Polska, w ramach tego budżetu, otrzyma najwięcej pieniędzy spośród wszystkich państw UE, tj. ok. 115 mld EUR, a nasza składka wyniesie ok. 30 mld EUR [Kulpa, 2014].

to m.in. Polski). Ustalenia przewidują, że w latach 2015–2020 różnica pomiędzy poziomem najniższych płatności a poziomem 90% średniej unijnej ma zostać stopniowo zmniejszona o jedną trzecią¹⁹. Częściowe wyrównanie płatności ma być sfinansowane przez te państwa członkowskie, w których płatności przekraczają średnią unijną.

Ponadto zatwierdzony został postulat Polski, zgodnie z którym kraje, które otrzymują płatności na poziomie poniżej 90% średniej UE, będą mogły przesuwac na ich sfinansowanie do 25% środków z II filaru WPR, czyli z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020. Aby jednak rozwój obszarów wiejskich nie ucierpiał, polski rząd zdecydował, że rozwój infrastruktury na obszarach wiejskich będzie wspierany z Funduszu Spójności. Na ten cel zostaną przeznaczone środki w wysokości ok. 5,2 mld EUR. W efekcie łączna kwota środków, jakie będą przeznaczone na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich w latach 2014–2020, wyniesie ok. 42,4 mld EUR (por. tabela 2).

Tabela 2. Szacunek wielkości środków na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich w Polsce w latach 2014–2020 (w mld EUR)

Wyszczególnienie	Budżet UE	Wkład krajowy	Razem
PROW (środki finansowane z EFRROW)	8,6	4,9	13,5
PROW (środki przesunięte z Funduszu Spójności)	5,2	b.d.	5,2
Płatności bezpośrednie	23,5	0,2	23,7
WPR razem	37,3	5,1	42,4*

*Szacunek ten nie uwzględnia środków pochodzących z dofinansowania krajowego, przesuniętych z Funduszu Spójności (w wysokości 5,2 mld EUR).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [MRiRW, 2014c; KRIR, 2014].

Podsumowanie

Przystąpienie Polski do UE oznaczało dla polskiego rolnictwa istotną zmianę ekonomicznych warunków produkcji [Stankiewicz, 2010]. Zmieniły się sposoby wspierania tego sektora, a także zakres i warunki interwencji na podstawowych rynkach rolnych. Polscy rolnicy uzyskali dostęp do płatności bezpośrednich, które stały się istotnym elementem składowym dochodów rolniczych. Mogli również ubiegać się o środki w ramach programów wspierających rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich.

¹⁹ Do 2020 r. płatności nie będą mogły być niższe niż 196 EUR na hektar (najniższy ich poziom jest w państwach bałtyckich).

Po przystąpieniu Polski do UE wsparcie oferowane polskim rolnikom było znacznie większe niż pomoc udzielana im wcześniej, tj. przed akcesją. Wsparcie to przyczyniło się też do ustabilizowania zasad udzielanej pomocy. Nie ulega wątpliwości, że środki z budżetu UE istotnie zwiększyły dochody rolników i pomogły części z nich poprawić konkurencyjność prowadzonych przez nich gospodarstw. Właścicielom małych gospodarstw, nieprodukujących na rynek, płatności umożliwiły poprawę warunków życia. Wpisanie środków dla rolnictwa i obszarów wiejskich do wieloletnich perspektyw finansowych UE pozwala na programowanie rozwoju i unowocześnianie gospodarstw rolnych (np. uruchamianie produkcji artykułów ekologicznych), podejmowanie nowej działalności w rolnictwie lub poza rolnictwem, podejmowanie decyzji o rezygnacji z prowadzenia gospodarstw i przekazywanie ich młodszym następcom.

Na rynku polskim zwiększyła się jednocześnie konkurencja ze strony producentów z innych państw członkowskich UE. Przystąpienie Polski do UE wiązało się też z koniecznością spełnienia licznych unijnych standardów, wymogów i norm nałożonych na instytucje, rolników oraz przetwórców rolnych. Wzrosły również koszty produkcji. Przed akcesją wielu rolników obawiało się niekorzystnych zmian (np. w zakresie warunków gospodarowania). Niektórzy rolnicy przewidywali, że będą zmuszeni ograniczyć produkcję, a ich dochody znacząco się zmniejszą. Obawy te się nie sprawdziły. Włączenie Polski do jednolitego rynku europejskiego umożliwiło rolnikom poszerzenie skali produkcji i wzmocniło pozycję konkurencyjną polskiego sektora rolno-spożywczego. Nastąpiło przyspieszenie procesów restrukturyzacyjnych i modernizacyjnych. Jednocześnie stopniowo poprawiały się warunki życia i prowadzenia działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. Oczywiście, proces dostosowania polskiego rolnictwa do standardów unijnych nie był bezbolesny i pozbawiony wyrzeczeń. Jednak imponujący wzrost dochodów rolniczych, jak też pozytywne wyniki handlu zagranicznego produktami rolno-spożywczymi wskazują na to, że dla polskiego rolnictwa bilans akcesji Polski do UE okazał się korzystny.

Dotychczasowe wyniki wykorzystania środków unijnych w polskim rolnictwie wskazują, że zdecydowana większość przyznanych funduszy albo już została zaabsorbowana, albo zostanie wykorzystana w niedalekiej przyszłości. Najwięcej unijnych środków w latach 2007–2013 przeznaczono na zwiększenie dochodów rolniczych (płatności bezpośrednie, renty strukturalne oraz ONW) – łącznie na ten cel przekazano ok. 20,9 mld EUR, tj. 84 mld PLN. Suma ta stanowiła 72% przyznanych Polsce środków, pochodzących z budżetu UE i przeznaczonych na rozwój rolnictwa, obszarów wiejskich i rybołówstwa.

Praktycznie całe wsparcie, niezależnie od tego, jak środki finansowe zostały rozdysponowane (na jakie konkretnie cele zostały przeznaczone), przyczyniło się do wzrostu popytu na rynku, a poprzez efekty mnożnikowe – do wzrostu produkcji

i PKB²⁰. Takie efekty z natury rzeczy znikają jednak po pewnym czasie. Z punktu widzenia rozwoju gospodarki ważniejsze są efekty podażowe, a więc te, które oddziałują trwale na potencjał rozwojowy rolnictwa i obszarów wiejskich. Część środków unijnych wzmocniła potencjał rozwojowy tego sektora poprzez poprawę infrastruktury, modernizację gospodarstw, wzmocnienie lokalnej przedsiębiorczości i poprawę jakości produktów rolno-spożywczych. Stwierdzenie to oczywiście nie oznacza, że przyznane Polsce środki nie mogłyby być efektywniej wykorzystane. Równie prawdziwe jest jednak zdanie, że bez tych funduszy sytuacja polskiego rolnictwa byłaby znacznie gorsza.

Należy zauważyć raz jeszcze, że środki dla polskiego rolnictwa, wynegocjowane w traktacie akcesyjnym, nie zapewniły równego traktowania rolników ze wszystkich państw członkowskich UE. Nawet po zakończeniu w 2013 r. okresu przejściowego w zakresie płatności bezpośrednich w państwach UE10 poziom tych płatności na hektar użytków rolnych jest znacznie niższy niż w krajach UE15. Tym samym warunki konkurencji na unijnym rynku wewnętrznym nie są jednakowe dla producentów rolnych. Mimo wielu reform WPR nadal między państwami członkowskimi są różnice dotyczące poziomu wsparcia, a także jego struktury, a nawet sposobu wdrażania poszczególnych jego instrumentów. Zakłóca to więc warunki konkurencji na jednolitym rynku europejskim i sprawia, że polityka rolna UE jest mało przejrzysta i dla całej opinii publicznej, i przede wszystkim dla samych rolników.

Bibliografia

- ARiMR [2014a], *Blisko 58,6 miliarda złotych wypłaciła ARiMR z PROW 2007–2013. Polska jest liderem realizacji Programu w Unii Europejskiej*, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (<http://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/prow-2007-2013/ponad-247-miliarda-zlotych-wyplacila-arimr-z-prow-2007-13-polska-jest-liderem-realizacji-programu-w-unii-europejskiej.html>).
- ARiMR [2014b], *Efekty wsparcia udzielanego przez ARiMR z unijnych programów pomocowych*, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (<http://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/efekty-unijnej-pomocy-udzielanej-przez-arimr.html>).
- ARiMR [2014c], *Płatności bezpośrednie*, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (<http://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/platnosci-bezposrednie.html>).

²⁰ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego szacuje, że wkład funduszy UE we wzrost gospodarczy jest na poziomie ok. 0,8–1,2 pkt proc. (co oznacza, że dzięki środkom z funduszy unijnych PKB wzrósł co najmniej o połowę) [por. Niklewicz, 2012].

- ARiMR [2014d], *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013*, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (<http://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/prow-2007-2013-podstawowe-informacje.html>).
- ARiMR [2014e], *Stawki płatności bezpośrednich obowiązujące w roku 2013*, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (<http://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/platnosci-bezposrednie/stawkiplatnoscibezposrednichobowiazujacewroku2013.html>).
- IBS [2011], *Ocena wpływu realizacji PROW 2007–2013 na gospodarkę Polski*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa, listopad.
- KE [2007], Rozporządzenie Komisji (WE) nr 552 z dnia 22 maja 2007 r. ustanawiające maksymalną kwotę wkładu Wspólnoty w finansowanie programów prac w sektorze oliwy z oliwek i ustalające na rok 2007 pułapy budżetowe dla częściowo lub fakultatywnie wdrożonego systemu płatności jednolitych i roczne koperty finansowe dla systemu jednolitej płatności obszarowej przewidzianego w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 oraz zmieniające to rozporządzenie, Komisja Europejska (Dz. Urz. UE L 131/10, 23.05.2007).
- KFP [2014], Zapis przebiegu posiedzenia Komisji, Komisja Finansów Publicznych, 23 kwietnia (<http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/biuletyn.xsp?documentId=2BE34599143A8F5CC1257C-CF004ABEBF>, <http://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna.html>).
- KRIR [2014], *Fundusze na rozwój rolnictwa i wsi 2014–2020*, Krajowa Rada Izb Rolniczych (http://www.krir.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=2526:fundusze-na-rozwoj-rolnictwa-i-wsi-2014-2020&catid=26:pozostale&Itemid=170).
- Kulpa M. [2014], *Nowa perspektywa finansowa dla polskiego rolnictwa – budżet UE na lata 2014–2020* (<http://www.modr.pl/sub.php?mb=4&t=602>).
- MRiRW [2014a], *Ewolucja płatności bezpośrednich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (<http://www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/Platnosci-bezposrednie>).
- MRiRW [2014b], *Polski sektor rolno-żywnościowy i obszary wiejskie po 10 latach członkostwa w UE – przegląd najważniejszych zmian*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
- MRiRW [2014c], *Wsparcie rolnictwa i rybołówstwa. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (<http://www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/PROW-2014-2020>).
- MRiRW [2012], *Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa*, przyjęta uchwałą nr 163 Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2012 r., „Monitor Polski”, 9.11.2012, poz. 839, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
- MRiRW [2007], *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, lipiec.
- Niklewicz K. [2012], *Ile tej spójności?*, demosEuropa, Warszawa, marzec.
- Poślednik A. [2009], *Wpływ kursu euro na wysokość płatności bezpośrednich*, FAPA, marzec.
- Rada UE [2009], Rozporządzenie Rady (WE) nr 73 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz. Urz. UE L 30, 31.01.2009).

- Rowiński J. [2008], *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, nr 118, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa.
- SFE [2010], *Polscy rolnicy dopłaty z UE wydają na nawozy*, Serwis Funduszy Europejskich, Wyborcza.biz (<http://funduszeue.info/blog/2010/12/13/polscy-rolnicy-doplatty-z-ue-wydaja-na-nawozy/>).
- Stankiewicz D. [2010], *Wpływ akcesji do UE na modernizację polskiego rolnictwa*, w: *Rozwój obszarów wiejskich w Polsce*, B. Kłos, D. Stankiewicz (red.), „Studia BAS”, nr 4(24) (www.bas.sejm.gov.pl).
- Weresa M.A. (red.) [2014], *Polska: Raport o konkurencyjności 2014. Efekty 10 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- „Zielony Sztandar” [2014], *Efekty wsparcia udzielanego przez ARiMR z unijnych programów pomocowych* (<http://www.zielonyszandar.com.pl/2013/03/efekty-wsparcia-udzielanego-przez-arimr-z-unijnych-programow-pomocowych/>).

Bezpieczeństwo energetyczne Polski po przystąpieniu do Unii Europejskiej

Wstęp

Akcesja Polski do Unii Europejskiej (UE) kończyła trwający od ponad 10 lat proces dostosowywania polskiej gospodarki i wyznaczała początek nowego etapu rozwoju społeczno-gospodarczego Polski. Z dniem 1 maja 2004 r. rozpoczął się etap integracji z gospodarką unijną. Polska, wstępując do Unii Europejskiej, była krajem o niższym poziomie rozwoju gospodarczego niż ówczesni członkowie UE, krajem o odmiennej, choć zmieniającej się strukturze gospodarki, o wysokim bezrobociu, wysokiej inflacji oraz posiadającym długoletnie doświadczenie w funkcjonowaniu w systemie gospodarki centralnie planowanej. Stąd procesy dostosowawcze polskiej gospodarki do regulacji unijnych i struktur instytucjonalnych, ujętych w unijnym *aquis communautaire*, obejmowały całą gospodarkę i jej poszczególne sektory, w tym branżę energetyczną.

W opracowaniu dokonano analizy zmian, jakie nastąpiły w obszarze gospodarowania energią w Polsce w okresie dziesięciu lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej (UE). W szczególności badanie dotyczy zagadnienia bezpieczeństwa energetycznego Polski, a jego celem jest określenie wpływu członkostwa Polski w UE na bezpieczeństwo energetyczne kraju. Bezpieczeństwo energetyczne w świetle literatury przedmiotu oraz podejścia organizacji międzynarodowych rozumiane jest jako stan gospodarki krajowej i/lub regionalnej, który umożliwia w okresie krótkim i długim zrównoważone zaopatrzenie gospodarki w paliwa i energię, z uwzględnieniem wymogów środowiska naturalnego i po uzasadnionych ekonomicznie cenach. Wiąże się ono bezpośrednio z potrzebą harmonijnego dostępu do konkurencyjnej, stabilnej i przyjaznej środowisku energii. W konsekwencji ugrupowania regionalne oraz pojedyncze państwa podejmują wielokierunkowe działania w kierunku zabezpieczenia „własnego” zapotrzebowania i zagwarantowania dostaw surowców energetycznych.

Celem badania jest analiza zmian, jakie nastąpiły w branży energetycznej w Polsce w okresie dziesięciu lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego. Podkreślono, że w okresie tym nastąpiły istotne zmiany w branży energetycznej.

Układ pracy jest zgodny z jej celem. Po przybliżeniu i zdefiniowaniu podstawowych pojęć używanych w krajowych regulacjach przeprowadzono analizę wpływu uwarunkowań krajowych i wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej na bezpieczeństwo energetyczne Polski. Pokazano zmiany polityki energetycznej Polski po akcesji do UE, scharakteryzowano przemiany w bilansie energetycznym Polski jako efekt rozwoju polskiej gospodarki, wskazano na podejmowane działania służące zwiększeniu bezpieczeństwa energetycznego. Podjęto próbę oceny wpływu przystąpienia Polski do UE na bezpieczeństwo energetyczne kraju. W końcowej części zwrócono uwagę na wyzwania stojące przed polską gospodarką w zakresie bezpieczeństwa energetycznego, związane z unijną polityką klimatyczno-energetyczną, rosnącymi potrzebami inwestycyjnymi w branży energetycznej, w tym także potrzebami połączeń transgranicznych, trwającym kryzysem gospodarczym i z zachwianą stabilizacją w regionach dostaw surowców energetycznych do Polski i Europy. W końcowej części pracy zawarto wnioski z przeprowadzonej analizy.

Czas analizy obejmuje okres dziesięciu lat członkostwa Polski w UE. W uzasadnionych przypadkach sięgnięto do danych wcześniejszych lub szacunkowych wielkości dla roku 2014. W badaniu wykorzystano literaturę przedmiotu, podstawowe unijne i polskie regulacje prawne i programowe w zakresie tematyki objętej badaniem, dane statystyczne Eurostatu oraz GUS-u. Wykorzystano metody analizy opisowej oraz analizę szeregów czasowych.

Prezentowane opracowanie jest wynikiem prowadzonych od dziesięciu lat analiz dotyczących uczestnictwa Polski i polskiej gospodarki, a także branż i przedsiębiorstw, w UE, prowadzonych w ramach badań statutowych pt. „Polska w Unii Europejskiej”. W szczególności badania te dotyczyły wpływu polityki klimatycznej i energetycznej na sytuację branży energetycznej i całej gospodarki, a także na uwarunkowania rozwojowe polskiej gospodarki [Wojtkowska-Łodej, 2014b, s. 320–333]. Z uwagi na uwarunkowania wewnętrzne i obserwowany wzrost zapotrzebowania na importowane nośniki energii, a mianowicie gaz i ropę, w średnim i długim czasie kwestia bezpieczeństwa energetycznego Polski nadal stanowi ważne zagadnienie zarówno dla Polski, jak i dla UE, i może stanowić przedmiot dalszych pogłębionych badań i analiz.

1. Bezpieczeństwo energetyczne Polski w świetle krajowych regulacji

Wraz z rosnącym zapotrzebowaniem na energię w gospodarce światowej, koncentracją podaży nośników i obserwowaną asymetrię na światowym rynku między krajami posiadającymi surowce energetyczne a głównymi jej importerami oraz z uwagi na występujące katastrofy naturalne, kryzysy polityczne czy konflikty zbrojne w regionach występowania surowców energetycznych współcześnie coraz większego znaczenia nabiera kwestia bezpieczeństwa energetycznego.

Bezpieczeństwo energetyczne jest częścią bezpieczeństwa ekonomicznego państwa, za które uznaje się sytuacje, kiedy gospodarka kraju się rozwija, kreuje zyski i oszczędności z przeznaczeniem na inwestycje, gdy jej funkcjonowanie nie jest zakłócone, gdy obywatelom i przedsiębiorstwom nie grozi żadne niebezpieczeństwo i gdy nie jest zagrożone fizyczne przetrwanie państwa [Halizak, Książkowski, 2011, s. 28; BBN, 2008, s. 63–79]. Polska gospodarka po transformacji systemowej, doświadczeniach w funkcjonowaniu w warunkach gospodarki rynkowej, a od 2004 r. w strukturze UE, stanęła wobec kolejnych, nowych wyzwań, dotyczących strategii rozwojowych. Jednym z takich priorytetów było i nadal jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, rozumianego, zgodnie z art. 3 pkt 16 znowelizowanej ustawy o prawie energetycznym, jako „(...) stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię, w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy minimalizacji negatywnego oddziaływania sektora energii na środowisko i warunki życia społeczeństwa” [KPRM, 1997; 2007]¹. Bezpieczeństwo energetyczne często utożsamiane jest z niezawodnością dostaw energii dla odbiorców, ich ciągłością, wysoką jakością parametrów energii oraz sprawnością systemów infrastruktury sieciowej [Motowidlak, 2014, s. 23–37; Szablewski, 2012; Duda, Mikołajuk, Skwiercz, Tatarewicz, 2014, s. 5–14]. Zatem bezpieczeństwo dostaw nośników energii czy energii elektrycznej jest jednym z przejawów bezpieczeństwa energetycznego.

Z definicji tych wyłania się kilka istotnych aspektów bezpieczeństwa energetycznego, a mianowicie aspekt ekonomiczny, środowiskowy, techniczny i polityczny. Uwarunkowania ekonomiczne wiążą się z potrzebą zrównoważenia podaży z popytem

¹ Tak rozumiane bezpieczeństwo energetyczne obejmuje także zobowiązanie nałożone na państwa członkowskie w dyrektywach dotyczących energii elektrycznej i gazu. W szczególności dotyczy ono zabezpieczenia dostaw energii elektrycznej i bezpieczeństwa technicznego (dyrektywa 2003/54 WE art. 2 § 28), jak również monitorowania bezpieczeństwa dostaw gazu, w tym bilansowania podaży i popytu na rynku krajowym, zapewnienia przewidywanego zapotrzebowania i dyspozycyjności dostaw.

w zakresie nośników energii i energii przetworzonej w warunkach działania mechanizmów rynkowych i regulacji instytucjonalnych. W ich efekcie kształtuje się cena energii, która winna także uwzględniać uwarunkowania środowiskowe wytwarzania energii. Ponadto z uwagi na specyfikę branży energetycznej, w której dla zabezpieczenia dostaw gazu czy energii elektrycznej niezbędna jest infrastruktura przesyłowa i dystrybucyjna, na bezpieczeństwo energetyczne będzie wpływać sprawność sieci technicznych, jej gęstość oraz standardy techniczne. Wreszcie z uwagi na ograniczoność własnych zasobów energetycznych i potrzebę ich importu ważną kwestią jest włączenie zagadnień związanych z zaopatrzeniem kraju w stosowną do potrzeb podaży surowców energetycznych do problemów podejmowanych w ramach polityki gospodarczej, w szczególności polityki zagranicznej, handlowej, ale także regionalnej.

Zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego jest jednym z głównych celów strategii energetycznych państwa polskiego i znajduje swoje odbicie w polityce energetycznej [Paska, Surma, 2013, s. 7–19]. Przez długie lata w kolejnych programach i dokumentach w ramach polityki energetycznej dominował aspekt podaży bezpieczeństwa energetycznego. Własne, znaczne zasoby węgla kamiennego i brunatnego oraz ich energetyczne wykorzystanie stanowiły podstawowy element bezpieczeństwa energetycznego Polski, w szczególności z uwagi na fakt wysokiego uzależnienia polskiej gospodarki od importu ropy naftowej i gazu ziemnego.

W aktualnie prowadzonej przez Polskę polityce energetycznej [MG, 2009, s. 8 i nast.] wskazuje się na kilka czynników i celów, których osiągnięcie ma prowadzić do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego. Wśród nich najważniejsze to: konieczna dywersyfikacja, utrzymywanie stanu zapasów paliw w ilości zapewniającej utrzymanie ciągłości dostaw do odbiorców, dbanie o stan techniczny i sprawność urządzeń oraz instalacji, w których następuje przemiana energetyczna nośników energii, systemów transportu, przesyłu i dystrybucji (utrzymywanie rezerw mocy), zapewnienie zdolności przesyłowych, umożliwiających pożądaną dywersyfikację źródeł i/lub kierunków dostaw ropy naftowej i gazu oraz energii elektrycznej, a także plan budowy i uruchomienia do 2020 r. pierwszej w Polsce elektrowni jądrowej².

Z chwilą akcesji do UE Polska włączyła się w działania, zgodnie z unijnymi regulacjami, na rzecz budowy i wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego. Polityka klimatyczno-energetyczna UE będzie wywierała znaczący wpływ na politykę energetyczną Polski, a także na sytuację w branży energetycznej, w tym także na bezpieczeństwo energetyczne kraju.

² W styczniu 2014 r. został przyjęty Program polskiej energetyki jądrowej, który zakłada budowę elektrowni jądrowych o łącznej mocy 6 GW, a ich budowa ma być zakończona w 2035 r. [por. Gawlikowska-Fyk, Nowak, 2014].

2. Cele i narzędzia unijnej polityki energetycznej

Kwestie gospodarowania energią stanowiły ważny czynnik w procesach integracyjnych, znalazły także odzwierciedlenie w traktatach rzymskich, jak również w postanowieniach zawartych w Traktacie z Lizbony. UE, działając, jak wskazuje zapis art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), „na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności, zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego, oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska, wspiera postęp naukowo-techniczny, (...) wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między państwami członkowskimi” [UE, 2010a; 2010b].

Wyrazem znaczenia problematyki związanej z energią jest wprowadzenie do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) osobnego rozdziału (tytułu XXI), poświęconego energetyce, w którym określono cele polityki UE w tym względzie. W art. 194 stwierdza się, że: „W ramach ustanawiania lub funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz z uwzględnieniem potrzeby zachowania i poprawy stanu środowiska, polityka Unii w dziedzinie energetyki ma na celu, w duchu solidarności między Państwami Członkowskimi: zapewnienie funkcjonowania rynku energii, zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii, wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii oraz wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii”.

Objęcie w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) kompetencjami dzielonymi między Unią a państwami członkowskimi (art. 4 TFUE) takich dziedzin aktywności, jak środowisko, energia, sieci transeuropejskie, przyjęcie unijnej polityki energetycznej oraz uznanie przemysłu za dziedzinę ważną dla gospodarki europejskiej (art. 6 TFUE) tworzą nową sytuację i dają podstawy prawne do zwiększenia skuteczności działań zmierzających do budowania gospodarki niskoemisyjnej w Europie. Jednakże w energetyce państw członkowskich UE krajowy punkt widzenia, wynikający z uwarunkowań wewnętrznych, w tym z posiadanych zasobów surowcowych, infrastruktury energetycznej, poziomu rozwoju branży, zatrudnienia itp., jest niezmiernie ważny. Ambitne unijne cele w zakresie polityki klimatyczno-energetycznej będą uzależnione od możliwości dostosowania i praktycznej realizacji krajowej polityki ograniczania emisji.

Wśród wymienionych celów znajduje się bezpieczeństwo dostaw energii do UE, ale jednocześnie należy podkreślić, że w myśl zapisów ma ono być zapewnione nie tylko przez działania bezpośrednio skierowane na jego osiągnięcie, ale także przez

pozostałe, oddziałujące pośrednio cele, tj. przez rozwój wewnętrznego rynku energii, efektywności energetycznej, innowacji i nowych technologii, mających wzmacniać konkurencyjność gospodarki UE, oraz poprzez ochronę środowiska przyrodniczego. Zatem można zakładać, że pozostałe działania będą dodatkowo oddziaływać na bezpieczeństwo dostaw, ale także szerzej – na bezpieczeństwo energetyczne państw członkowskich³.

W świetle przedstawionych regulacji podejmowane przez instytucje unijne działania, inicjujące, wspomagające czy koordynujące w obszarze gospodarowania energią, zostały uznane za istotne dla dalszej integracji ekonomicznej i politycznej. Cele polityki energetycznej są jednocześnie ściśle związane z celami zawartymi w unijnej polityce ochrony środowiska, dotyczącymi zwłaszcza „(...) ostrożnego i racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych, promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu” (art. 191 TFUE). Traktatowe wzmocnienie działań w obszarze klimatu i energii stanowi podstawę do podejmowania pod koniec pierwszej dekady obecnego stulecia przedsięwzięć na rzecz zmniejszania emisji gazów cieplarnianych i budowania długookresowej strategii gospodarki niskoemisyjnej. Określone w unijnej polityce energetycznej cele w praktyce mają być osiągnięte dzięki niezbędnym środkom określonym przez Parlament Europejski i Radę po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów (art. 194 ust. 2 TFUE). Jednocześnie stwierdza się, że środki te „(...) nie naruszają prawa Państwa Członkowskiego do określania warunków wykorzystania jego zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury zaopatrzenia w energię, bez uszczerbku dla artykułu 192 ustęp 2 litera c”.

Jak wspomniano, w polityce energetycznej UE bezpieczeństwo energetyczne, w szczególności od początku nowego stulecia, stało się przedmiotem wielu przedsięwzięć [KE, 2013; 2006; 2007]. Obejmowały one działania na rzecz dywersyfikacji źródeł zaopatrzenia w energię (w tym dywersyfikacji nośników energii, kraju pochodzenia czy szlaków tranzytowych), tworzenia zapasów, dalszej liberalizacji rynków energii, budowy nowej infrastruktury energetycznej (w tym przesyłowej), prowadzenia dialogu z państwami trzecimi i ze znaczącymi producentami oraz konsumentami energii [Weisser, 2007; Constantini, Graccera, Maskandya, Vicini, 2007]. Działania te wiążą się z potrzebą ograniczania ryzyka związanego z występującym uzależnieniem od źródeł dostaw, od krajów tranzytowych oraz z infrastrukturą sieciową. Działania nakierowane na nowe projekty umożliwiają pozyskiwanie gazu z nowych regionów i stworzenie nowych połączeń gazowych w Europie Środkowej i krajach

³ Nie można jednak wykluczyć ujemnych korelacji [por. Motowidlak, 2014, s. 24].

bałtyckich, mogą także pozwolić na lepsze zaopatrzenie w gaz państw członkowskich rozszerzonej UE. Cieniem na tych projektach wspólnotowych kładą się inicjatywy i projekty dwustronne, jak otwarty w listopadzie 2011 r. Gazociąg Północny, łączący Rosję z Niemcami, zbudowany przy braku akceptacji wielu państw rozszerzonej UE, m.in. z Europy Środkowej i Wschodniej.

W latach 2020–2030 poprawa bezpieczeństwa energetycznego, przy jednoczesnej budowie niskoemisyjnego i konkurencyjnego systemu energetycznego, w świetle dokumentów i programów UE ma następować poprzez wspólne działania, zintegrowanie rynków energii, dywersyfikację zagranicznych źródeł dostaw, zrównoważony rozwój rodzimych źródeł energii, inwestycje w niezbędną infrastrukturę, oszczędności, w szczególności na etapie użytkowników końcowych, oraz wspieranie badań i innowacji [KE, 2014].

Reasumując, należy stwierdzić, że unijna definicja bezpieczeństwa energetycznego obejmuje bezpośrednie działania wpływające na stabilność dostaw energii do UE, a także cały szereg inicjatyw wspomagających i wzmacniających dostawy oraz długofalowo stabilizujących zapotrzebowanie na energię i jej strukturę przez wszystkich uczestników rynku. Zatem w koncepcji tej zakłada się uzyskanie pozytywnych efektów poprzez stymulowanie pożądaných działań nie tylko po stronie podaźowej, lecz także w zakresie konsumpcji energii.

3. Analiza wpływu uwarunkowań krajowych i wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej na bezpieczeństwo energetyczne Polski

Polska gospodarka na rynku energii rozszerzonej Unii Europejskiej z chwilą akcesji charakteryzowała się: węglową strukturą bilansu energetycznego, wysoką emisją CO₂, SO_x, NO_x, pyłu itp., niższym niż średnia w UE uzależnieniem od importu nośników energii ogółem, ale wysokim uzależnieniem od importu ropy i gazu (w tym od jednego dostawcy), wysoką energochłonnością gospodarki, połączeniami sieciowymi z nowymi państwami członkowskimi Europy Środkowej i Wschodniej (EŚiW) oraz brakiem takich połączeń z państwami tzw. starej UE.

W minionych latach w efekcie następujących w Polsce procesów transformacji systemowej i dostosowania przedakcesyjnego, a następnie wynikającego z członkostwa w UE, zmianom ulegała polska gospodarka, a także sytuacja w zakresie gospodarowania energią. Wraz z przystąpieniem do UE Polska podjęła zobowiązania dotyczące przestrzegania unijnego ustawodawstwa (*aquis communautaire*), w tym

także w obszarze gospodarowania energią. W efekcie następowały przeobrażenia polskiej branży energetycznej, związane głównie z procesami liberalizacji rynku energii elektrycznej i gazu (demonopolizacji deregulacji, restrukturyzacji i prywatyzacji), podejmowane były działania na rzecz wzmacniania bezpieczeństwa energetycznego i wytwarzania energii zgodnie z wymogami środowiska przyrodniczego, w tym działania wynikające z polityki klimatyczno-energetycznej.

W analizowanym okresie energochłonność PKB zmniejszyła się z poziomu 389,6 toe w 2004 r. do poziomu 299,2 toe w 2012 r. (zob. tabela 1). Procesowi temu towarzyszył przyrost konsumpcji energii na jednego mieszkańca o 135 kgoe (wynosił 2541 kgoe na mieszkańca) oraz konsumpcji energii elektrycznej o 442 kWh (wzrosła do poziomu 3183 kWh na mieszkańca w 2012 r.). W niewielkim jednak stopniu zwiększyła się wielkość emisji CO₂ ogółem, jak również w przeliczeniu na mieszkańca.

Tabela 1. Energia w polskiej gospodarce – wybrane wskaźniki

Lp.	Wyszczególnienie	Lata								
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1.	Emisja CO ₂ (MtCO ₂)	318,3	319,8	333,6	334,4	329,1	314,4	334,4	330,0	323,0
2.	Emisja CO ₂ /per capita (kgCO ₂ /cal)	8,2	8,3	8,4	8,8	8,6	8,2	8,8	8,6	8,4
3.	Energochłonność (toe/M€'05)	389,6	380,3	377,0	351,4	339,7	321,8	328,0	315,0	299,1
4.	Energia per capita (kgoe/cap)	2 407	2 439	2 567	2 556	2 598	2 498	2 663	2 627	2 542
5.	Energia elektryczna per capita (kWh per capita)	2 741	2 762	2 912	3 004	3 086	2 954	3 092	3 164	3 183
6.	Importochłonność (%)	13,1	17,2	17,6	20,0	25,6	30,6	32,1	33,4	30,7

Źródło: [Wojtkowska-Łodej, 2014b, s. 325; UE, 2014; GUS, 2014, s. 286–287].

Akcesja Polski do UE wiązała się z osiągnięciem celów polityki energetycznej, w tym dotyczących bezpieczeństwa energetycznego, w sposób zgodny z regulacjami UE w tym względzie. Z uwagi na istotne znaczenie bezpieczeństwa energetycznego dla rozwoju gospodarki unijnej i gospodarek państw członkowskich działania na rzecz jego osiągnięcia były wyrazem troski władz unijnych i krajowych. Jeśli chodzi o podejście i rozumienie zagadnienia bezpieczeństwa energetycznego w UE i Polsce, można dostrzec pewne różnice. W polskiej polityce energetycznej dominował nacisk na dbałość o własne zasoby surowców energetycznych i tendencja ta widoczna była w minionej dekadzie, choć towarzyszyły jej zmiany wynikające z transformacji systemowej i koniecznych dostosowań do wymogów UE, choćby w kwestii implementacji prawa wtórnego [Bożyk, 2013; Szczerbowski, 2013; Wojtkowska-Łodej,

2010, s. 261–267]. Prowadzenie przez UE działań skierowanych na wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego w zakresie sfery dostaw nośników energii i jej przetwarzania oraz przesyłu, dystrybucji i obrotu, w tym konsumpcji energii, poszerza dotychczasowe kierunki i instrumenty oddziaływania oraz tworzy nowy system wielokierunkowego wpływania na bezpieczeństwo energetyczne Polski.

W okresie 2004–2013 zmniejszyła się produkcja energii, natomiast jej konsumpcja rosła, co przedstawiają dane zawarte w tabeli 2. Nadal podstawowymi nośnikami energii, wykorzystywanymi w polskiej gospodarce, są węgiel (z udziałem w krajowej konsumpcji wynoszącym 50,6% w 2012 r.), ropa naftowa i produkty ropopochodne (24,8%) oraz gaz ziemny (13,6%) [UE, 2014, s. 216]. Na uwagę zasługują zmiany w strukturze konsumowanej energii, wyrażające się spadkiem w stosunku do 2000 r. udziału węgla o 6,3 pkt proc. oraz wzrostem konsumpcji ropy i produktów ropopochodnych o 5,8 pkt proc., a także gazu o 3,6 pkt proc., oraz wzrostem wykorzystania energetycznego odnawialnych źródeł energii (OZE) o 4,8 pkt proc. Zmiany te wpłynęły w istotny sposób na kształtowanie się wskaźników dotyczących emisji dwutlenku węgla.

Tabela 2. Produkcja i konsumpcja energii w Polsce w latach 2004–2013

Lp.	Wyszczególnienie	Lata									
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1.	Produkcja energii (Mtoe)	79,0	78,9	77,9	72,8	71,7	67,9	67,8	68,6	71,9	70,6
2.	Konsumpcja energii pierwotnej (Mtoe)	91,9	93,1	97,9	97,4	99,0	95,3	101,7	101,2	98,0	98,6
3.	Finalna konsumpcja energii (Mtoe)	62,1	63,3	67,1	66,8	69,2	67,0	66,3	63,0	63,6	63,3

Źródło: [Wojtkowska-Łodej, 2014, s. 325; UE, 2014; GUS, 2014, s. 286–287].

Istotnym czynnikiem wpływającym na bezpieczeństwo energetyczne jest dostępność nośników energii pierwotnej. Posiadane i wykorzystywane zasoby węgla kamiennego i brunatnego dają Polsce duże poczucie stabilności i suwerenności. W porównaniu z państwami unijnymi wskaźnik importochłonności ogółem jest w Polsce niższy niż średnia unijna, choć również rośnie (zob. tabela 3). Jest to wynik wzrostu importu zarówno gazu, jak i węgla kamiennego. Obserwowany w kilku ostatnich latach import węgla do Polski związany jest z jego konkurencyjnością cenową. Importowany jest on z kierunków wschodnich, a głównymi dostawcami są Rosja, Kazachstan, Ukraina, z kolei jego odbiorcami są odbiorcy indywidualni oraz przemysł energetyczny, ciepłowniczy i chemiczny [Stala-Szlugaj, Klim, 2012].

Tendencje do importu węgla można także zaobserwować w wielu państwach unijnych, m.in. w Niemczech [Pongas, Todorova, Gambani, 2014], a w Polsce istotnie wpływa on na sytuację finansową kopalń.

Tabela 3. Zależność od importu nośników energii w Polsce na tle krajów UE28

Wyszczególnienie	Ogółem			Węgiel kamienny			Gaz ziemny			Ropa naftowa		
	2000	2005	2012	2000	2005	2012	2000	2005	2012	2000	2005	2012
Polska	9,8	17,2	30,7	-29,9	-21,3	2,5	66,3	69,7	73,8	99,1	97,3	97,1
UE28	46,7	52,5	53,4	42,6	55,7	62,5	48,9	57,1	65,8	74,5	81,3	87,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [UE, 2014, s. 66–75; GUS, 2014, s. 286].

Szczególnie ważne dla bezpieczeństwa energetycznego są działania modernizacyjne i nowe **moce wytwórcze** oraz nowoczesna i bezpieczna infrastruktura energetyczna. Od wejścia Polski do UE rosła podaż wytwarzanej w Polsce energii elektrycznej, ale ulegała także istotnej zmianie struktura jej wytwarzania (zob. tabela 4).

Tabela 4. Produkcja energii elektrycznej w Polsce

Wyszczególnienie	2000		2005		2012	
	TWh	%	TWh	%	TWh	%
Produkcja ogółem w tym:	145,2	100,0	156,9	100,0	162,1	100,0
– węgiel kamienny i brykiety	135,9	93,6	142,2	90,6	134,7	83,1
– ropa naftowa i produkty ropopochodne	1,9	1,3	2,8	1,8	2,0	1,2
– gazy	2,7	1,9	6,4	4,1	8,1	4,9
– odnawialne źródła energii	4,3	2,9	5,4	3,4	17,3	10,7
– odpady	0,3	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [UE, 2014, s. 216–217].

Na uwagę zasługuje wzrost inwestycji wykorzystujących odnawialne źródła energii. W 2004 r. wytwarzano w Polsce 964 MW energii elektrycznej pochodzącej z OZE, a na koniec 2013 r. nastąpił wzrost ponad pięciokrotny, do poziomu 5511 MW [MSZ, 2014, s. 158]. O ile w roku akcesji dominowała energetyka wodna, o tyle obecnie najczęściej energii elektrycznej produkuje się przy wykorzystaniu energii wiatru i biopaliw. Udział OZE w produkcji energii elektrycznej ogółem wzrósł z 5,5% do prawie 11% w 2012 r. [MSZ, 2014, s. 158]. Ponadto w okresie członkostwa Polski w UE rozpoczęła się modernizacja infrastruktury energetycznej, w tym wytwórczej. Działania te przyczyniają się do wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego Polski oraz do zmniejszenia emisji dwutlenku węgla.

W działaniach na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego Polski wskazuje się w szczególności na konieczną **dywersyfikację dostaw** nośników energii, zwłaszcza ropy naftowej i gazu. Wynika to z uwarunkowań dotychczasowych i z faktu, że w strukturze geograficznej importu ropy do Polski dominuje Rosja (ok. 94,5% dostaw), natomiast znacznie mniejsze udziały mają kraje regionu Morza Północnego i kraje arabskie. Duże uzależnienie od importu charakteryzuje również sektor gazowy, w którym na import z Rosji przypada ok. 53%, z Ukrainy – ok. 8%, Norwegii – 4% i Niemiec – 3%. Tak duże uzależnienie od importu, w tym z jednego kierunku geograficznego, jest specyfiką Polski, a także innych państw europejskich, w tym niektórych krajów EŚiW. Rosja jest ważnym partnerem handlowym i dostawcą nośników energii na rynek krajów UE28. Import z Rosji nośników energii do państw UE28 w 2013 r. wyniósł 34,5% (wobec 32,7% w 2005 r.) importu ogółem, a największy udział przypadał na import gazu, który wyniósł 48,6% w 2013 r., następnie zaś na import ropy i produktów ropopochodnych (34%) oraz węgla (28%)⁴. Zatem w najbliższej przyszłości szczególnie ważne będą działania UE na rzecz zagwarantowania i stabilizacji dostaw gazu i ropy dla państw członkowskich Unii.

Stabilizująco na zmiany podaży surowców energetycznych i na możliwość elastycznego reagowania na impulsy popytowe ze strony polskiej gospodarki może oddziaływać stworzony w roku akcesji Polski do UE mechanizm **rezerw strategicznych** ropy naftowej oraz gazu. Utrzymanie zapasów na poziomie 90-dniowej średniej konsumpcji z poprzedniego roku jest kosztownym i trudnym przedsięwzięciem dla polskiej gospodarki, jednak jak wskazują doświadczenia innych państw, stanowią one instrument stabilizujący w zakresie zaopatrzenia gospodarki w energię w krótkim czasie [BBN, 2008, s. 68–69].

Polityka energetyczna Polski jest zgodna z polityką unijną, chociaż istnieje możliwość uwzględnienia specyfiki i uwarunkowań wewnętrznych. Wynika to zarówno z kompetencji dzielonych, jak i z unijnych inicjatyw koordynujących. Regulacje prawne UE, w szczególności w postaci dyrektyw, zobowiązują do wprowadzania do polskiego prawa reguł dotyczących zarówno budowy rynku wewnętrznego energii, bezpieczeństwa energetycznego, rozwoju OZE, jak i wzrostu efektywności energetycznej oraz zrównoważonego gospodarowania energią. **Unijne ramy regulacyjne** określają kierunek zmian także w polskiej branży energetycznej i wpływają tym samym na bezpieczeństwo energetyczne kraju. Przykładem takich przedsięwzięć jest wdrażanie **pakietu klimatyczno-energetycznego**. O możliwości i przewidywanych skutkach jego implementacji w Polsce będą decydować uwarunkowania wewnętrzne oraz otoczenie, w tym zjawiska występujące aktualnie w Unii Europejskiej oraz poza

⁴ Obliczenia własne na podstawie danych, które opracowali Pongas, Todorova, Gambani [2014, s. 7].

jej granicami [Wojtkowska-Łodej, 2009]. Z uwagi na własne zasoby węgla struktura wytwarzania i konsumpcji energii pierwotnej w Polsce jest nadal zdecydowanie odmienna niż w państwach członkowskich UE. Z tak wysokim udziałem węgla w strukturze produkcji energii elektrycznej wiąże się znaczne obciążenie środowiska naturalnego, w szczególności poprzez emisję do atmosfery CO₂, SO₂, NO₂ i pyłów. Najtrudniejszym do osiągnięcia dla Polski celem pakietu jest ograniczenie do 2020 r. wzrostu emisji dwutlenku węgla, powstającego przy produkcji energii elektrycznej. Biorąc pod uwagę krajowe uwarunkowania produkcji energii elektrycznej, osiągnięcie planowanego ograniczenia emisji wydaje się bardzo trudne, a z uwagi na brak powszechnie dostępnych obecnie technologii, zdolnych do ograniczania emisji dwutlenku węgla, także mało realne technicznie. Na uwagę w tym względzie zasługuje także proponowana wraz z pakietem klimatyczno-energetycznym możliwość wykorzystania niskoemisyjnych technologii energetycznych. Czyste technologie węglowe, którymi Polska mogłaby być szczególnie zainteresowana, pozostają jednak ciągle w fazie demonstracyjnej (niekomercyjnej). Ponadto wszystkie nowe technologie energetyczne wymagają ogromnych środków finansowych i czasu na ich implementację.

Wraz z przystąpieniem Polski do UE przedsiębiorstwa mogły liczyć na uzyskanie z **unijnych środków pomocowych** funduszy na zmianę infrastruktury energetycznej. W szczególności na uwagę zasługuje wsparcie oferowane w ramach transeuropejskich sieci energetycznych (TEN-E), wynoszące 7,32 mln EUR, przeznaczone na badania i studia wykonalności projektów łączących polską sieć z sieciami Danii, Litwy i Słowacji oraz na rozbudowę połączenia gazowego z Czechami i Niemcami [MSZ, 2014, s. 156–157]. W okresie obowiązywania perspektywy budżetowej 2007–2013 wykorzystano znaczne środki na budowę i modernizację ważnej dla polskiej gospodarki infrastruktury gazowej, w tym sieci przesyłowej oraz magazynów gazu (na kwotę około 2,3 mld PLN). Ze środków tych została dofinansowana m.in. budowa terminala LNG w Świnoujściu (wsparta także środkami z Europejskiego Programu Energetycznego na rzecz Naprawy Gospodarczej, *European Energy Programme for Recovery* – EEPR) oraz gazociągów w północno-zachodniej Polsce. Duże znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego kraju ma także modernizacja infrastruktury elektroenergetycznej. Obecnie realizowany jest projekt połączenia sieci elektroenergetycznych Polski z sieciami Litwy, który dofinansowany jest z unijnych środków polityki spójności oraz ze środków projektu TEN-E. Połączenie to pozwoli na zwiększenie długości linii 400 kV oraz zdolności przesyłowej.

Wśród działań pośrednio oddziałujących na bezpieczeństwo energetyczne Polski można wyróżnić: liberalizację rynku energii, rozwój infrastruktury przesyłowej,

w szczególności połączeń transgranicznych, dbałość o współpracę z dostawcami nośników energii (umowy) oraz badania naukowe.

Liberalizacja rynku energii elektrycznej i gazu ma istotny wpływ na bezpieczeństwo dostaw. W studiach i prowadzonych badaniach zwraca się uwagę na fakt, że spodziewane efekty oddziaływania wewnętrznego rynku energii elektrycznej na bezpieczeństwo energetyczne Polski będą zależać od tempa i jakości przekształceń w polskim sektorze energetycznym oraz od możliwości implementacji i dostosowania się Polski do reguł jego funkcjonowania [Pach-Gurgul, 2012, s. 242, 244; Szablewski, 2012].

Współpraca prowadzona z głównymi dostawcami nośników energii do UE stanowi ważny, nie tylko obecnie, lecz także w przyszłości, czynnik budowy właściwych relacji gospodarczych i handlowych. Dotychczasowe, szerokie i wielokierunkowe działania, podejmowane i prowadzone przez instytucje unijne, okazują się obecnie niewystarczające.

Kolejnym elementem wzmocnionych działań na rzecz bezpieczeństwa energetycznego są **połączenia transgraniczne**, które także w Polsce mogą rozwiać obawy dotyczące bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej. Obok omówionych wcześniej projektów realizowanych w ramach TEN-E ważne są również tzw. przesuwniki fazowe, które mają być zrealizowane i które pozwolą na ograniczenie niekontrolowanych przepływów energii elektrycznej, wytwarzanej na bazie OZE, w szczególności wiatru, między Niemcami i Polską. Przepływy te bowiem wykorzystują znaczną część zdolności przesyłowych połączeń polskiego systemu elektroenergetycznego i ograniczają możliwości importu energii z Niemiec do Polski. Zatem liberalizacja rynku energii stwarza nowe możliwości zawierania transakcji przez podmioty działające na rynku energii i zwiększa bezpieczeństwo jej dostaw, ale rodzi także nowe, trudne wyzwania dla operatorów systemów przesyłowych. Dotyczą one zarówno przepustowości połączeń międzysystemowych, jak i potrzeby zwiększenia liczby połączeń transgranicznych.

Podobnie ważny obszar działań, istotny dla bezpieczeństwa energetycznego w przyszłości, dotyczy przyjętych w UE projektów badawczych w zakresie technologii energetycznych (*European Strategic Energy Technology Plan – SET-Plan*) i możliwości udziału w nich Polski. SET-Plan może stanowić początek nowej „rewolucji przemysłowej”, przyspieszającej przejście do nowego etapu wzrostu gospodarczego, przy niskim poziomie CO₂, i prowadzić do wzrostu produkcji oraz do większego zużycia energii wytwarzanej lokalnie.

Syntetyczna ocena wpływu członkostwa Polski w Unii Europejskiej zaprezentowana została w tabeli 5.

Tabela 5. Członkostwo Polski w UE a bezpieczeństwo energetyczne w świetle dotychczasowych i planowanych przedsięwzięć

Wyszczególnienie	Ropa	Gaz ziemny	Węgiel	Odnawialne źródła energii	Energia elektryczna	Wpływ na bezpieczeństwo energetyczne Polski (ogółem)
Bezpośrednie						
Zmiany struktury bilansu energetycznego (mix energetyczny)	wysoki*	wysoki	średni	średni	średni/ wysoki	+
Dywersyfikacja (źródła energii, pochodzenia geograficznego, szlaków tranzytowych)	niski	wysoki	wysoki	średni	niski	+
Strategiczne rezerwy	niski	wysoki	średni/ wysoki	niski	niski	+/-
Rozszerzenie norm regulacyjnych (aspekt ekonomiczny i ekologiczny bezpieczeństwa)	średni	średni	średni	średni	wysoki	+
Pakiet klimatyczno-energetyczny	wysoki	niski	niski	wysoki	wysoki	- (ryzyko)
Wykorzystanie funduszy europejskich	niski/ średni	niski	niski	średni	średni	+
Pośrednie						
Liberalizacja rynku energii	średni	średni	wysoki	średni	wysoki	+
Strategie rozwoju infrastruktury przesyłowej (nowe inwestycje)	niski	wysoki	wysoki	średni	wysoki	+
Infrastruktura energetyczna (TEN), połączenia transgraniczne	niski	średni/ wysoki	średni/ wysoki	średni	średni/ wysoki	+/-
Dialog ze znaczącymi dostawcami nośników energii	średni	wysoki	wysoki	niski	średni	+
Badania naukowe, nowe technologie energetyczne, innowacje	średni/ wysoki	średni	średni	średni	średni	+

*Uwaga: ocena dotyczy poziomu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Wojtkowska-Łodej, 2008].

O ile mechanizmy wspólnotowe o charakterze bezpośredniego oddziaływania na polską gospodarkę są w okresie krótkim i średnim wsparciem, choć niektóre z nich, jak pakiet klimatyczno-energetyczny, mogą być obciążeniem i wiązać się z dużym ryzykiem, o tyle w długim czasie mogą, przy zachowaniu niezmienności uwarunkowań zewnętrznych, przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego.

4. Wyzwania dla bezpieczeństwa energetycznego Polski. Wybrane aspekty

Rozważania dotyczące wpływu polityki energetycznej UE na bezpieczeństwo energetyczne Polski, obecne i przyszłe, należy uzupełnić o kwestie związane z warunkowaniami zewnętrznymi. Wśród nich można wymienić: kryzys gospodarczy, politykę klimatyczno-energetyczną, potrzebę nowych mocy wytwórczych w polskim sektorze energii, zmiany polityki energetycznej UE i rozwój nowych technologii energetycznych oraz brak stabilizacji w regionie dostaw ropy i gazu.

Trwający od 2008 r. kryzys gospodarczy, który objął wszystkie państwa europejskie, w tym w szczególności obszar strefy euro, osłabia aktywność gospodarczą i nie sprzyja podjęciu w krótkim czasie wielu koniecznych działań w obszarze gospodarowania energią.

W konsekwencji realizacji pakietu klimatyczno-energetycznego i rosnącego udziału odnawialnych źródeł energii w podaży energii pierwotnej oraz w wytwarzaniu energii elektrycznej, a także uwzględniając specyfikę energii elektrycznej jako towaru (np. brak możliwości magazynowania energii elektrycznej i konieczność jednoczesnej jej konsumpcji) oraz stan krajowych mocy wytwórczych i sieci przesyłowej oraz dystrybucyjnej, można stwierdzić, że dalsze regulacje w obszarze polityki klimatycznej stanowią znaczące wyzwanie dla polskiej gospodarki. Dotyczy to także dalszych ustaleń, jakie zapadły podczas obrad Rady Europejskiej w dniach 23–24 października 2014 r., w sprawie polityki klimatyczno-energetycznej UE do 2030 r. Otóż zgodnie z podjętymi decyzjami do tego roku ma nastąpić obniżenie o co najmniej 40% (w stosunku do 1990 r.) emisji gazów cieplarnianych, zwiększenie efektywności energetycznej o 27% oraz podniesienie udziału odnawialnych źródeł w produkcji energii do 27%. Trudno już dziś określić efekty tego kompromisu dla polskiej gospodarki. W efekcie można spodziewać się, że osiągnięcie tych celów może spowodować ograniczenie importu surowców do UE. Polska wynegocjowała także możliwość skorzystania z dodatkowych funduszy na modernizację polskiej branży energetycznej. W UE muszą być wypracowane mechanizmy umożliwiające efektywne ich wykorzystanie przez Polskę. Ciągle jednak nie ma pewności, czy podczas dalszych negocjacji międzynarodowych, najpierw w Limie, a później w Paryżu w 2015 r., osiągnięty zostanie kompromis w sprawie działań zmierzających do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i czy UE nie będzie osamotniona w tych działaniach.

Z uwagi na brak w ostatnich dwóch dekadach znaczących, nowych inwestycji w moce wytwórcze w sektorze elektroenergetycznym oraz w infrastrukturę przesyłową, jak również na konieczność wprowadzenia w życie nowych regulacji, np. wynikających

z pakietu klimatyczno-energetycznego, mogą pojawiać się obawy o stabilny rozwój polskiej gospodarki w najbliższych latach⁵. Realizacja projektu rozwoju energetyki jądrowej w Polsce, mająca swój zapis w Polityce energetycznej Polski do roku 2030, i rozpoczęte prace nad budową elektrowni jądrowej o mocy 6000 MW wpłyną znacząco i stabilizująco na polski system energetyczny, co jest także istotne ze względu na dalszy rozwój niestabilnych OZE. Jednak należy podkreślić, że zarówno energetyka jądrowa, jak i rozwój OZE czy trwające poszukiwania złóż gazu łupkowego zmieniają strukturę bilansu energetycznego Polski i są działaniami, które dziś i w przyszłości mogą wzmacniać bezpieczeństwo energetyczne kraju. Jest to szczególnie cenne ze względu na obserwowaną destabilizację w rejonie dostaw surowców energetycznych do UE. Dramatyczne wydarzenia na Ukrainie wzbudzają silny niepokój związany z bezpieczeństwem energetycznym [Ćwiek-Karpowicz, 2014].

Strategia zrównoważonego rozwoju energetycznego jest istotną częścią długofalowej zrównoważonej strategii rozwoju UE. Stosowne zapisy traktatowe wyznaczają długookresowe unijne cele w tym zakresie, a uwzględniając zróżnicowanie sytuacji energetycznej państw członkowskich, wciąż aktualne jest pytanie (i szukanie na nie odpowiedzi), jak spowodować harmonijny dostęp do konkurencyjnej, stabilnej i przyjaznej środowisku energii. Zgodnie ze strategią „Europa 2020” w UE chodzi o rozwój inteligentny, zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu. W ten i wspomniane wcześniej długofalowe programy unijne, sięgające roku 2050, wpisuje się od strony formalnej polityka energetyczna UE. Innowacyjne, oparte na nowoczesnych technologiach informacyjno-komunikacyjnych i nowoczesnych, czystych technologiach energetycznych podejście do zmian w energetyce jest dużym wyzwaniem, ale także szansą dla polskiej branży energetycznej [Malko, 2014]. Wyzwania te związane są także z aktualnie (zaplanowaną na lata 2014–2020) prowadzoną polityką gospodarczą UE. Dotyczą one na przykład zmian w polityce spójności, wyrażających się w modyfikacji zasad wykorzystania środków i zarządzania nimi przez państwa członkowskie. Zmiany te winny znaleźć odzwierciedlenie w nowym podejściu instytucji państwowych do wszelkich projektów potencjalnie współfinansowanych ze środków unijnych. Wobec braku pożądanych efektów działań prowadzonych na rynku energii, stymulujących nowe inwestycje w moce wytwórcze, inwestorzy oczekują nie tylko długookresowych strategii rozwojowych branży energetycznej, stabilnych regulacji prawnych, lecz także wsparcia finansowego i zmniejszającego ryzyko. Wychodzą temu naprzeciw przygotowywane regulacje dotyczące korzystania z pomocy publicznej czy dyskusje nad tzw. kontraktami różnicowymi. Zatem na wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego będą wpływały obecne i przyszłe unijne regulacje,

⁵ Przerwy w dostawach energii elektrycznej już obecnie występują [zob. URE, 2013, s. 48].

a także sprawność funkcjonowania stosownych instytucji państwowych. Współcześnie w gospodarce światowej istnieje potrzeba działań, jednak z obserwacji wynika, że ich podejmowanie, obecnie i w przyszłości, będzie przebiegać w warunkach rosnącej niepewności, dlatego też dużego znaczenia nabiera sprawność instytucji państwa [Wojtkowska-Łodej, 2014a].

Podsumowanie

W opracowaniu dokonano analizy zmian, jakie nastąpiły w sektorze energetycznym w Polsce w okresie dziesięciu lat członkostwa naszego kraju w Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa energetycznego. Analizowany okres obecności Polski w strukturach europejskich nie jest wystarczający, aby nastąpiły daleko idące zmiany w branży energetycznej, co związane jest m.in. z jej specyfiką, złożonością, wysokimi kosztami wejścia, z kapitałochłonnością inwestycji i z długim czasem ich zwrotu. Przeprowadzone badania wskazują na istotny wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na przeobrażenia w polskiej branży energetycznej, jak również na bezpieczeństwo energetyczne kraju.

Procesy transformacji systemowej oraz członkostwo w UE, a wraz z nim przeobrażenia w strukturze zapotrzebowania i konsumpcji energii (w tym rozwój odnawialnych źródeł energii), przedsięwzięcia mające na celu zwiększenie dywersyfikacji dostaw, głównie gazu ziemnego, zapasy strategiczne, liberalizacja rynków energii w ramach wewnętrznego rynku europejskiego, działania na rzecz zwiększenia efektywności energetycznej, modernizacja i realizacja nowych inwestycji w moce wytwórcze i połączenia infrastruktury transgranicznej, badania w dziedzinie nowych technologii energetycznych i inne działania wynikające z implementacji unijnej polityki energetycznej spowodowały zmianę sytuacji Polski w zakresie dostępu do zasobów nośników energii. Nadal jednak węgiel kamienny pozostanie podstawowym surowcem służącym do produkcji energii elektrycznej w Polsce, pomimo postępującej dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego i ropy naftowej, wzrostu wydobycia własnych surowców, postępu technicznego itp. Oparcie bilansu energetycznego Polski na wszystkich nośnikach energii, w tym na węglu, gazie, ropie, odnawialnych źródłach energii, energii jądrowej, zwiększa stabilność energetyczną kraju. Z uwagi na dotychczasowe dostawy Rosja będzie nadal głównym partnerem handlowym Polski w zakresie dostaw surowców energetycznych. Członkostwo Polski w UE i zmiany systemowe w kraju wzmacniają pozycję Polski jako partnera w handlu z Rosją. Powinna temu sprzyjać także polityka zagraniczna Polski, uwzględniająca zmieniającą się sytuację i dbająca długofalowo o interes gospodarczy kraju.

Członkostwo Polski w UE stworzyło nową sytuację w branży energetycznej i stymuluje do poszukiwania nowych rozwiązań oraz, poprzez działania bezpośrednie i pośrednie, wpływa pozytywnie na bezpieczeństwo energetyczne. Jednak konieczne są dalsze intensywne prace nad określeniem optymalnej dla polskiej gospodarki struktury zapotrzebowania na nośniki energii.

Pojawiające się nowe zagrożenia i wyzwania, dotyczące stanu bezpieczeństwa energetycznego, dostaw surowców energetycznych i energii elektrycznej, oraz konieczność sprostania coraz wyższym wymogom w zakresie ochrony środowiska będą wiązały się z intensywnymi pracami i działaniami na rzecz nowych inwestycji energetycznych, w tym modernizacyjnych, a także inwestycji w nowe moce wytwórcze oraz w sieci przesyłowe i dystrybucyjne. Potrzeby inwestycyjne z kolei wiążą się ściśle z możliwościami ich finansowania. Inwestorzy działający na rynku energii oczekują nakreślenia wizji rozwoju branży energetycznej, wypracowania mechanizmów finansowania inwestycji energetycznych, zmniejszających ryzyko.

Z uwagi na duże i rosnące uzależnienie Polski, a także innych państw członkowskich UE, od importu gazu i ropy naftowej z Rosji ważne będą unijne długookresowe działania podejmowane w tym zakresie. Bezpieczeństwo energetyczne staje się współcześnie, wobec braku stabilizacji w regionach dostaw gazu i ropy do Europy, głównym wyzwaniem dla UE. Wciąż aktualna jest potrzeba debaty nad polityką energetyczną UE, prowadzącej do pogłębienia współpracy wewnętrznej, oraz nad jej wymiarem zewnętrznym.

Bibliografia

- BBN [2008], *Wybrane zagadnienia polityki bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Szanse i zagrożenia dla Polski*, „Zeszyty Biura Bezpieczeństwa Narodowego”, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa.
- Bożyk P. (red.) [2013], *Bezpieczeństwo energetyczne Polski w ujęciu autonomicznym i zintegrowanym z Unią Europejską*, Vistula, Warszawa.
- Constantini V.F., Graccera A., Maskandya G., Vicini G. [2007], *Security of energy supply: Comparing scenarios from a European perspective*, „Energy Policy”, no. 25, s. 210–226.
- Ćwiek-Karpowicz J. [2014], *Polacy o bezpieczeństwie energetycznym i energii jądrowej w kontekście kryzysu na Ukrainie*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych”, nr 100 (1212), 25 sierpnia.
- Duda M., Mikołajuk H., Skwierz S., Tatarewicz I. [2014], *Problemy bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej w warunkach zliberalizowanego rynku*, w: *Materiały konferencyjne*, Zakopane, 12–15 października.
- Gawlikowska-Fyk A., Nowak Z. [2014], *Raport. Energetyka jądrowa w Polsce*, PISM, Warszawa.

- GUS [2014], *Gospodarka paliwowo-energetyczna w latach 2012 i 2013*, Informacje i opracowania statystyczne, Warszawa.
- Haliżak H., Księżopolski K.M. [2011], *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Elipsa, Warszawa.
- KE [2014], Biała księga „Ramy polityczne na okres 2020–2030 dotyczące klimatu i energii”, Komisja Europejska, COM(2014)15.
- KE [2013], Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, *Implementacja rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa dostaw energii i międzynarodowej współpracy oraz wnioski Rady Energetycznej z listopada 2011*, Komisja Europejska, COM/2013/06 38 final.
- KE [2007], Komunikat Komisji do Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego z dnia 10 stycznia 2007 r., *Europejska polityka energetyczna*, Komisja Europejska, COM(2007).
- KE [2006], Zielona księga „Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii”, Komisja Europejska, 8 marca, KOM(2006)105, Bruksela, wersja ostateczna.
- KPRM [2007], Ustawa z dnia 15 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne (Dz.U. 2007, nr 115, poz. 790).
- KPRM [1997], Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (DZ.U. 1997, nr 54, poz. 348).
- Malko J. [2014], *O bardziej doskonałej Unii Europejskiej*, w: *Polityka Energetyczna*, “Energy Policy Journal”, t. 17, z. 1, Wydawnictwo Instytutu GSMiE PAN, Kraków, s. 8–14.
- MG [2009], *Polityka energetyczna Polski do 2030 r.*, Obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 10 listopada, Ministerstwo Gospodarki.
- Motowidlak T. [2014], *Bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej w polityce Unii Europejskiej*, w: *Polityka Energetyczna*, “Energy Policy Journal”, t. 17, z. 2, Wydawnictwo Instytutu GSMiE PAN, Kraków.
- MSZ [2014], *Polskie 10 lat w Unii*, raport, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa.
- Pach-Gurgul A. [2012], *Jednolity rynek energii elektrycznej w Unii Europejskiej w kontekście bezpieczeństwa energetycznego Polski*, Difin, Warszawa.
- Paska J., Surma T. [2013], *Polityka energetyczna Polski na tle polityki energetycznej Unii Europejskiej*, w: *Polityka Energetyczna*, “Energy Policy Journal”, t. 16, z. 4, Wydawnictwo Instytutu GSMiE PAN, Kraków.
- Pongas E., Todorova A., Gambani G. [2014], *Statistical analysis of EU trade in energy products, with focus on trade with the Russian Federation*, Eurostat, “Statistics in focus”, no. 13.
- Stala-Szlugaj K., Klim A. [2012], *Rosyjski i kazachski węgiel energetyczny na rynku polskim*, „Polityka Energetyczna”, t. 15, z. 4, Wydawnictwo Instytutu GSMiE PAN, Kraków, s. 229–240.
- Suwała W. [2013], *Wybrane problemy formowania obecnej polityki energetycznej Polski. Artykuł problemowy*, materiały XXVII konferencji z cyklu „Zagadnienia surowców energetycznych i energii w gospodarce krajowej. Ceny na rynku paliw i energii”, Zakopane, 13–16 października, Wydawnictwo Instytutu GSMiE PAN, Kraków.
- Szablewski A.T. [2012], *Liberalizacja a bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej*, INE PAN, Wydawnictwo Key Text, Warszawa.

- Szczerbowski R. [2013], *Bezpieczeństwo energetyczne Polski – mix energetyczny i efektywność energetyczna*, „Polityka Energetyczna”, t. 16, z. 4, Wydawnictwo Instytutu GSMiE PAN, Kraków, s. 35–47.
- UE [2014], *EU Energy in figures*, Statistical Pocketbook, Biuro Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.
- UE [2010a], Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C/083/02).
- UE [2010b], Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C/083/01).
- URE [2013], *National Report of the President of the Energy Regulation Office in Poland*, Urząd Regulacji Energetyki.
- Weisser H. [2007], *The Security of gas supply – a critical issue for Europe?*, “Energy Policy”, no. 35, s. 1–5.
- Wojtkowska-Łodej G. [2014a], *Wyzwania klimatyczne i energetyczne a polityka Unii Europejskiej*, w: *Polityka Energetyczna*, “Energy Policy Journal”, t. 17, z. 2, Wydawnictwo Instytutu GSMiE PAN, Kraków, s. 39–52.
- Wojtkowska-Łodej G. [2014b], *Zmiany na polskim rynku energii w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej*, w: *Polska. Raport o konkurencyjności 2014. Dekada członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, M.A. Weresa (red.), Instytut Gospodarki Światowej SGH, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Wojtkowska-Łodej G. [2010], *Bezpieczeństwo energetyczne wyzwaniem regionalnym. Perspektywa Unii Europejskiej i krajów Europy Wschodniej. Podsumowanie*, w: *Reakcja na światowy kryzys gospodarczy i regionalny kryzys gazowy*, K. Falkowski, E. Teichmann (red.), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Wojtkowska-Łodej G. (red.) [2009], *Zmiany polityki klimatycznej i energetycznej – konsekwencje dla polskiej gospodarki*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Wojtkowska-Łodej G. [2008], *Bezpieczeństwo energetyczne Polski po rozszerzeniu Unii Europejskiej na Wschód (Die Sicherheit der polnischen Energieversorgung nach der Osterweiterung der EU)*, prezentacja podczas konferencji „Polska i Niemcy po rozszerzeniu Unii Europejskiej. Bilans i perspektywy” (*Deutschland und Polen nach der Osterweiterung der EU. Bilans und Perspektiven*), zorganizowanej przez Fundację Bölla i Instytut Gospodarki Światowej Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, 8–9 maja.

Ocena dziesięciu lat wspólnej polityki transportowej Unii Europejskiej z punktu widzenia korzyści i niekorzyści dla Polski¹

Wstęp

Wspólna polityka transportowa (WPT) ma już ponad 55-letnią historię. W 1957 r. w traktacie rzymskim zapisano, że Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG) będzie prowadziła trzy rodzaje wspólnej polityki: handlową, rolną i właśnie transportową. O ile dwa pierwsze rodzaje wspólnej polityki EWG były od początku istnienia tej organizacji realizowane bardzo szybko i konsekwentnie, o tyle ta trzecia do 1983 r. mogła się pochwalić miernymi osiągnięciami. Wyrażne jej przyspieszenie nastąpiło dopiero od 1983 r., kiedy to ówczesna Rada Ministrów EWG została pozwana przed Trybunał Sprawiedliwości za łamanie postanowień traktatu rzymskiego odnośnie do braku praktycznego wdrażania zapisów traktatowych w zakresie integracji transportu.

Najczęściej tworzenie WPT dzieli się w literaturze przedmiotu na pięć etapów [Załoga, 2013, s. 50–59], z których każdy obejmuje jedno dziesięciolecie, poczynając od lat 60. XX w. Nas interesuje zwłaszcza ostatni etap, a konkretnie lata 2004–2014, od kiedy to Polska jest członkiem Unii Europejskiej i odnosi znaczne korzyści, jak i ponosi pewne straty związane z wdrażaniem WPT, a począwszy od 1 grudnia 2009 r. – polityki transportowej (PT) UE. Od tego bowiem momentu zaczął obowiązywać traktat lizboński (TL). Jest on traktatem nietypowym, gdyż jego skonsolidowana wersja zawiera – obok od nowa napisanych artykułów – także inkorporowane do jego treści artykuły pochodzące z Traktatów: o Unii Europejskiej (w tekście TL zaznaczono to zapisem przykładowo – d. art. 1 TUE; takich artykułów jest w sumie 28 na ogółem 55 artykułów w tej części TL) oraz o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

¹ Praca badawcza wykonana w ramach dotacji statutowej, przyznanej Kolegium Gospodarki Światowej na rok 2014, temat: „Polska w Unii Europejskiej. Efekty 10 lat członkostwa w UE”, kierownik zadania badawczego dr hab. Grażyna Wojtkowska-Łodej, prof. SGH.

(przykładowy zapis w TL – d. art. 3 ust. 2 TWE; takich artykułów jest w sumie 298 na ogółem 358 artykułów w tej części TL). Właśnie z owego faktu inkorporacji wynikają prawdopodobnie pewne niedoskonałości traktatu, o których będzie jeszcze mowa w dalszej części niniejszego rozdziału.

Traktat z Lizbony w części I zatytułowanej „Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”, w tytule I „Kategorie i dziedziny kompetencji Unii”, w art. 3 wymienia wyłączne kompetencje (*exclusive competences*) [Baldwin, Wyplosz, 2012, s. 92] Unii w następujących dziedzinach:

- a) unia celna (*customs union*);
- b) ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego (*the establishing of competition rules necessary for the functioning of the internal market*);
- c) polityka pieniężna w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro (*monetary policy for the Member States whose currency is the euro*);
- d) zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa (*the conservation of marine biological resources under the common fisheries policy*);
- e) wspólna polityka handlowa (*common commercial policy*).

Jak widać, jest to 5 rodzajów wspólnej polityki (*common policies*), z których tylko jedna, a mianowicie wspólna polityka handlowa, pochodzi – bez żadnych zmian – z traktatu rzymskiego. Nie ma już natomiast wspólnej polityki rolnej, która była zapisana w tamtym traktacie. Pozostała jedynie jej znikoma część w postaci wspólnej polityki rybołówstwa, w zakresie zachowania morskich zasobów biologicznych, co w praktyce oznacza, że Komisja Europejska (KE) będzie nadal ustalała kwoty połowowe dla pięciu mórz „unijnych” oraz dla poszczególnych gatunków ryb, i tu nic się nie zmienia w stosunku do stanu sprzed wejścia w życie traktatu lizbońskiego.

Z rodzajów wspólnej polityki całkowicie usunięta została wspólna polityka transportowa. Przesunięto ją do kompetencji dzielonych (*shared competences*) [Baldwin, Wyplosz, 2012, s. 92], które wyszczególniono w art. 4 TL. Obejmują one takie dziedziny, jak:

- a) rynek wewnętrzny (*internal market*);
- b) polityka społeczna w odniesieniu do aspektów określonych w niniejszym traktacie (*social policy for the aspects defined in this Treaty*);
- c) spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna (*economic, social and territorial cohesion*);
- d) rolnictwo i rybołówstwo, z wyłączeniem zachowania morskich zasobów biologicznych (*agriculture and fisheries, excluding the conservation of marine biological resources*);

- e) środowisko naturalne (*environment*);
- f) ochrona konsumentów (*consumer protection*);
- g) transport (*transport*);
- h) sieci transeuropejskie (*Trans-European Networks*);
- i) energia (*energy*);
- j) przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (*area of freedom, security and justice*);
- k) wspólne problemy bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego w odniesieniu do aspektów określonych w niniejszym traktacie (*common safety concerns in public health matters for the aspects defined in this Treaty*).

Jak z tego wynika, kompetencje dzielone w TL dotyczą 11 obszarów, w tym 10 *par excellence* gospodarczych, z których nas interesują w tym opracowaniu takie dziedziny, jak transport (g) i sieci transeuropejskie (h).

Z kolei art. 6 TL wymienia dziedziny, w których UE ma kompetencje do prowadzenia działań mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań państw członkowskich (*support, coordinate or supplement competences*) [Baldwin, Wyplosz, 2012, s. 92]. Są to następujące dziedziny:

- a) ochrona i poprawa zdrowia ludzkiego (*protection and improvement of human health*);
- b) przemysł (*industry*);
- c) kultura (*culture*);
- d) turystyka (*tourism*);
- e) edukacja, kształcenie zawodowe, młodzież i sport (*education, vocational training, youth and sport*);
- f) ochrona ludności (*civil protection*);
- g) współpraca administracyjna (*administrative cooperation*).

W ramach tych kompetencji pojawia się po raz pierwszy turystyka jako dziedzina objęta polityką unijną, która bardzo ściśle wiąże się z polityką transportową odnoszącą się do przewozów pasażerskich.

Dla pełnej precyzji należy – kończąc te zbyt długie może, ale konieczne zdaniem autora w zaistniałej sytuacji rozważające – stwierdzić, że art. 3 i 4 TL mówią o wyłącznych i dzielonych kompetencjach, a nie o politykach. Czym jednak w praktyce podejmowania decyzji różnią się wyłączne i dzielone kompetencje od różnych rodzajów wspólnej i dzielonej polityki gospodarczej? Czyż wspólna polityka w jakimś obszarze nie oznacza przekazania przez państwa członkowskie kompetencji w danej dziedzinie Brukseli, która tę politykę kreuje, a następnie kontroluje jej precyzyjne stosowanie w praktyce przez wszystkie państwa członkowskie? Na tak postawione pytania, nie będąc prawnikiem, nie jestem w stanie udzielić jednoznacznej

odpowiedzi. Wydaje mi się jednak, jako ekonomiście, że w odniesieniu do funkcjonowania UE w sferze gospodarczej można traktować wspomniane terminy jako tożsame.

Na zakończenie należy jeszcze raz wrócić do przesunięcia wspólnej polityki rolnej do rodzajów tzw. polityki dzielonej, ponieważ w tytule II TL „Rolnictwo i rybołówstwo” art. 38, pkt 1 stwierdza, co następuje: „Unia określa i realizuje **wspólną** [podkreślenie W.J.] politykę rolną i rybołówstwa”. Powstaje więc istotne pytanie, czy istnieje nadal wspólna polityka rolna, czy też jest to polityka dzielona, co zapisano w cytowanym już art. 4 TL. Otóż sytuacja ta wynika albo z faktu owej inkorporacji tekstu jednego traktatu do drugiego (o czym pisałem już wcześniej, gdy zapowiadałem powrót do tego zagadnienia) i powstała być może przez niechlujność redagujących TL, albo też jest zamierzonym działaniem twórców TL. Stan prawny jest więc obecnie taki, że zwolennicy wspólnej polityki rolnej mogą się powoływać na jej dalsze istnienie, zgodnie z art. 38, pkt 1 TL (d. art. 31 TWE), a jej przeciwnicy mogą twierdzić, że taka wspólna polityka już nie istnieje, zgodnie z art. 4 TL. Tak więc w tej sytuacji trudno jest prowadzić odpowiedzialny dyskurs naukowy dotyczący konsekwencji zamian w podejściu do rodzajów polityki gospodarczej w TL dla funkcjonowania UE, w tym zwłaszcza w dziedzinie integracji transportu, gdyż analogicznie sytuacja przedstawia się w przypadku wspólnej polityki transportowej, której nie ma już w art. 3 TL, ale która pojawia się w art. 90 (d. art. 70 TWE) w tytule VI „Transport”, który stwierdza, co następuje: „Cele Traktatów, w odniesieniu do kwestii uregulowanych w niniejszym tytule, są realizowane w ramach **wspólnej** [podkreślenie W.J.] polityki transportowej”. Tak więc nie wiem do końca, czy Unia prowadzi obecnie WPT czy PT. A niewątpliwie na obecnym etapie rozwoju integracji transportu w UE bardziej korzystna dla Polski od WPT byłaby PT.

1. Korzyści dla Polski wynikające z polityki transportowej Unii Europejskiej

Polska odniosła bardzo wiele znaczących korzyści ekonomicznych w ciągu ostatnich 10 lat z tytułu funkcjonowania WPT/PT. Bilans tych lat jest bez wątpienia wielce pozytywny (jedynie opozycyjne PiS potępia w czambuł wszystko, co się w polskim transporcie w tym czasie wydarzyło).

Niewątpliwie największa korzyść to otrzymane środki unijne na inwestycje w transporcie, głównie drogowym, ale także kolejowym, lotniczymi i morskim. W perspektywie finansowej 2007–2013 Polska otrzymała ponad 19 mld EUR na transport, z ogólnej sumy ponad 67 mld EUR, co stanowiło 28,36% i zostało w pełni

wykorzystane, a obecnie jest ostatecznie rozliczane. Dzięki tym środkom zbudowaliśmy autostrady, których długość wynosi obecnie już 1521,5 km, a więc do zrealizowania całego programu autostradowego, zaplanowanego na 1990 km, brakuje jedynie 468,5 km, przy czym kolejny odcinek autostrady A4, o długości 35 km, został otwarty w październiku 2014 r., a więc długość autostrad wzrosła tym samym do 1556,5 km. Oznacza to, że udział autostrad w całej sieci dróg publicznych w Polsce wynosi obecnie tylko ok. 0,37% i nie możemy się w żaden sposób porównywać z rekordzistami w tej dziedzinie, takimi jak: USA (długość autostrad ponad 91 tys. km), Chiny (ponad 60 tys. km), Australia (ponad 18,6 tys. km) czy też Hiszpania (ponad 14,3 tys. km) i Niemcy (ponad 12,8 tys. km). Duże zastrzeżenia budzi jedynie układ naszych autostrad i problemy korupcyjne, o czym będzie mowa w podrozdziale 2 niniejszego opracowania.

Lepsza pod względem układu, ale nie długości, jest nasza sieć dróg ekspresowych, liczących na dzień dzisiejszy 1281 km, z 5490 km zaplanowanych do wybudowania (realizacja planu budowy dróg ekspresowych wynosi na dzień dzisiejszy 23,3%). W sumie dróg najwyższej jakości, czyli autostrad i dróg ekspresowych, mamy mieć 7480 km, a więc do zrealizowania tego planu brakuje 3677,5 km (czyli 49,2%), które mają być wybudowane w unijnej perspektywie finansowej obejmującej lata 2014–2020 i które będą stanowiły 1,8% ogółu dróg publicznych w Polsce, co nie jest wskaźnikiem kompromitującym. Musimy mieć na uwadze to, że w całym okresie powojennym, aż do roku 1990, mieliśmy tylko 212 km autostrad [GUS, 2005] i to w fatalnym stanie, a w roku 2004, kiedy przystępowaliśmy do ówczesnej Wspólnoty Europejskiej tych autostrad było w Polsce 552 km, a więc wzrost po akcesji jest prawie trzykrotny i jakość autostrad jest nieporównywalna.

Zastrzeżenia wśród naukowców budzi ostateczny kształt połączeń autostradowych. Rezygnacja z budowy autostrady A3, a zwłaszcza A8 (zob. rys. 1 na końcu rozdziału), spowodowała, że układ naszych autostrad bardziej w obecnym kształcie dostosowany jest do przewozów tranzytowych przez Polskę niż do potrzeb przewozów wewnątrz krajowych. Wziąwszy pod uwagę wielkość przewozów ładunków transportem samochodowym w Polsce, które w 2013 r. wyniosły 1548,1 mln ton [GUS, 2013], wszystkie autostrady powinny „prowadzić do Rzymu” – zgodnie ze znanym powiedzeniem – czyli do Warszawy. W naszym przypadku tylko jedna autostrada, czyli A2, prowadzi do Warszawy, która, jako stolica, generuje największy ruch samochodowy. W przypadku innych stolic sytuacja jest odwrotna: w Berlinie zbiega się sześć autostrad, w Pradze pięć, a w Bratysławie zbiegają się cztery².

² Szerzej problem ten analizuje P. Lesiak w swoim badaniu, przeprowadzonym w ramach tego samego projektu badawczego i będącym częścią niniejszej publikacji.

Brak jest precyzyjnych danych statystycznych odnośnie do wielkości samochodowych przewozów tranzytowych przez Polskę. Można jednak szacować, że w ciągu roku w relacji wschód-zachód i odwrotnie przejeżdża ok. trzech mln samochodów ciężarowych, a w relacji północ-południe i odwrotnie ok. jeden mln, co daje w sumie ok. cztery mln pojazdów rocznie. Mnożąc tę liczbę przez średnią ładowność jednego samochodu, wynoszącą ok. 24 ton, otrzymujemy wielkość przewozów, czyli ok. 96 mln ton, co stanowi tylko ok. 6,2% ogółu przewozów wykonywanych transportem samochodowym rocznie na terytorium Polski. Czy do takiej wielkości powinien być dostosowywany układ autostrad w państwie? Budzi to poważne wątpliwości, nie tylko naukowców.

Wielkie inwestycje zostały także zrealizowane w polskich portach lotniczych, co zwiększyło ich przepustowość. Na przykład w porcie lotniczym Warszawa-Okęcie inwestycje zwiększą docelowo przepustowość portu lotniczego do 12 mln pasażerów rocznie. Ogółem wartość planowanych inwestycji to ponad 1236 mln PLN, w tym ze środków UE pochodzi ok. 148 mln PLN (z czego 143 mln PLN to kwota pochodząca z POIŚ). Z kolei w Gdańsku-Rembiechowie inwestycje umożliwiły zwiększenie przepustowości tego portu do 5 mln pasażerów rocznie. Wartość inwestycji to ok. 396 mln PLN, w tym finansowanie z funduszy UE to ok. 183 mln PLN (z czego 178 mln PLN to kwota pochodząca z POIŚ). Port Wrocław-Strachowice zwiększy swą przepustowość po zrealizowaniu całego programu inwestycyjnego do ok. 3,5 mln pasażerów rocznie. Wartość inwestycji to ok. 457 mln PLN, z tego ze środków UE pochodzi 147 mln PLN (z czego ok. 142 mln PLN to kwota pochodząca z POIŚ). I wreszcie w Poznaniu-Ławicy realizacja planowanych inwestycji pozwoli na zwiększenie przepustowości portu lotniczego do 3 mln pasażerów rocznie. Wartość inwestycji wyniesie ponad 326 mln PLN, z czego kwota ok. 143 mln PLN pochodzi z funduszy UE (w tym z POIŚ pochodzi 111 mln PLN). Łączna kwota środków unijnych na inwestycje w najważniejszych polskich portach lotniczych przekroczyła więc 760 mln PLN. Nieco mniejszą kwotę przeznaczono na inwestycje modernizacyjne w polskich portach morskich, a znacznie większą na potrzeby infrastruktury kolejowej.

W sumie Polska uzyskała w perspektywie finansowej na lata 2007–2014 najwięcej środków ze wszystkich państw członkowskich, w kwocie ponad 67 mld EUR (czyli ponad 280 mld PLN), z czego ponad 19 mld EUR (czyli prawie 80 mld PLN) przeznaczono na potrzeby transportu, co stanowiło 28,4% wszystkich środków.

Kończąc ten wątek rozważań, należy zaznaczyć, że Polska wykorzystwała w pełni przyznane jej środki unijne z perspektywy finansowej 2007–2013 i obecnie ma miejsce ich ostateczne rozliczanie. Duża w tym zasługa ówczesnej wicepremier, a jednocześnie minister infrastruktury i rozwoju, która jest kobietą kompetentną,

stanowczą i bardzo wymagającą od swoich współpracowników, używającą nawet wulgarnych słów w przypadkach ekstremalnych, co bardzo mobilizuje z natury leniwych urzędników państwowych do wydajniejszej pracy. Trudno przewidzieć, jak poradzi sobie z pozyskiwaniem środków unijnych w nowej perspektywie finansowej na lata 2014–2020 nowa minister infrastruktury i rozwoju, która jest z wykształcenia prawnikiem i która ostatnio zajmowała się zawodowo wyłącznie transportem kolejowym, a są przecież jeszcze inne gałęzie transportu.

Drugą wielką korzyść dla Polski z akcesji do UE to dostęp do wielkiego europejskiego rynku międzynarodowych przewozów samochodowych. Dzięki temu polscy przewoźnicy zajmują pierwsze miejsce w przewozach międzynarodowych na terytorium unijnym, wyprzedzając od 2009 r. takie kraje, jak Niemcy, Hiszpania czy Holandia. Dzięki temu rośnie nasz eksport wysoce efektywnych usług samochodowych, zasilając w dewizy nasz bilans płatniczy.

Kolejna korzyść to likwidacja granic celnych nie tylko na obszarze UE, lecz także na terytorium EOG. Przyspiesza to m.in. znacznie międzynarodowy obrót towarowy, zwiększa możliwości lepszego wykorzystania taboru samochodowego przez naszych przewoźników, zapewnia skrócenie czasu dostaw i większą ich terminowość oraz umożliwia realizację dostaw w reżimie *Just-in-time*, które stają się obecnie standardem w Europie. Polska nie może pozostawać w tyle, jeśli chodzi o takie dostawy.

Pozostałe korzyści dla polskiego transportu z przystąpienia do UE zostaną przeze mnie jedynie wspomniane, a nie omawiane, z uwagi na powszechną wiedzę o ich pozytywnym oddziaływaniu na funkcjonowanie naszego transportu. Należy zatem stwierdzić, że: zlikwidowane zostały kosztowne i uciążliwe dla międzynarodowych przewoźników samochodowych karnety TIR; przestał istnieć system zezwoleń zagranicznych na wjazdy samochodów ciężarowych na terytorium państw obcych; pojawiły się korzyści dla środowiska tzw. *green logistics* i ekologiczność oraz e-logistyka; na szeroką skalę zaczęto wykorzystywać w Polsce *outsourcing* logistyczny; wzrosła wiedza menedżerska wśród polskiej kadry zarządzającej transportem; uzyskaliśmy dostęp do najnowocześniejszych technologii transportowo-logistycznych i wreszcie położono nacisk na wzrost bezpieczeństwa transportu, co jest szczególnie ważne w Polsce, gdzie średnia liczba zabitych na drodze wynosi prawie 10 osób dziennie i należy do najwyższych w Europie. W 2013 r. liczba osób, które zginęły na polskich drogach, to 3334, co oznacza znaczny spadek w porównaniu np. z rokiem 1999, kiedy to liczba ofiar wyniosła 6730. Polska nie wykonała jednak polecenia Komisji Europejskiej z 2000 r., które mówiło o konieczności dwukrotnego zmniejszenia liczby zabitych na drogach do roku 2010. W 2000 r. liczba osób, które zginęły na polskich drogach, wyniosła 6294, a w 2010 r. – 3907, czyli zginęło o 760 osób więcej

niż dopuszczała KE. Zastanawiające jest w tym kontekście to, czy Polska zdoła spełnić nowe zalecenie, zawarte w ostatniej białej księdze z 2011 r. [KE, 2011], mówiące o konieczności ograniczenia liczby zabitych na drogach do zera do roku 2050.

2. Niekorzyści dla Polski wynikające z polityki transportowej Unii Europejskiej

Obok niekorzystnego układu autostrad dla obsługi ruchu krajowego (wstępny program budowy sieci autostrad w Polsce – zob. rys. 1 na końcu rozdziału – zakładał stworzenie systemu autostradowego, a jego realizacja to dwie autostrady równoleżnikowe i jedna południkowa), będącego częściowo wynikiem zadekretowanego przez UE przebiegu tzw. transeuropejskich korytarzy transportowych, który to przebieg w znacznej mierze determinował akceptację inwestycji drogowych i uzyskanie środków unijnych potrzebnych na ich sfinansowanie (można było otrzymać środki jedynie na duże drogowe projekty inwestycyjne, leżące w owych korytarzach, a nie poza nimi), ważnym negatywnym skutkiem naszego członkostwa w UE był wzrost korupcji i spadek Polski w rankingach światowych dotyczących tego zjawiska.

Nie ma się co dziwić, że korupcja i tzw. przekręty nasiliły się w Polsce wraz z napływem ogromnych środków finansowych z UE. Wielu osobom, także z polskiego rządu i administracji rządowej w terenie, wydaje się, że środków tych jest tyle, że można część z nich pozyskać dla siebie. Dlatego też budujemy najdroższe autostrady na świecie! UE jest traktowana w Polsce jako „dojna krowa”. Powszechnie wiadomo przecież, że Polak jest w Europie postrzegany jako cwaniak, pijak i złodziej. Sami zapracowaliśmy na taki stereotyp. Na szczęście nie dotyczy on wszystkich Polaków, gdyż są także ludzie uczciwi (wbrew przysłowiu, że w Polsce „tylko ryba nie bierze”). Jako przykład potwierdzający istnienie wielu przypadków korupcji można przytoczyć chociażby śledztwo prowadzone przez policjantów z Wydziału do walki z korupcją Komendy Wojewódzkiej Policji w Katowicach pod nadzorem gliwickiej prokuratury w sprawie korupcji szacowanej na ok. 450 tys. PLN przy budowie autostrady A1 na odcinku Świerklany – Gorzyczki, jaka miała miejsce w latach 2008–2009. Prokuratura postawiła już 177 zrzutów kilkunastu podejrzanym, którzy wręczali i przyjmowali łapówki w zamian za nadużywanie udzielonych im uprawnień, nieuczciwą konkurencję oraz preferowanie wybranych podmiotów uczestniczących w przetargach [„Puls Biznesu”, 2014].

Przykładów korupcji związanych z wykorzystywaniem środków unijnych w Polsce mógłbym przytoczyć oczywiście znacznie więcej, ale nie o to przecież chodzi w tym opracowaniu.

Akcesja Polski do UE spowodowała stałe pogarszanie się struktury gałęziowej przewozów ładunków z punktu widzenia wymogów ekologii. Otóż najbardziej szkodliwą dla środowiska gałęzią transportu jest z całą pewnością transport samochodowy, którego udział w przewozach systematycznie rośnie niemal od momentu przystąpienia Polski do UE, co ilustrują dobitnie dane statystyczne zawarte w tabeli 1.

Tabela 1. Gałęziowa struktura przewozów ładunków w Polsce w latach 2004 i 2012 (w %)

Gałąź transportu	Rok 2004	Rok 2012
Transport samochodowy	72,2	84,0
Transport kolejowy	21,4	12,6
Transport rurociągowy	4,0	2,7
Żegluga morska	1,7	0,4
Żegluga śródlądowa	0,7	0,3
Transport lotniczy	0,002	0,003

Źródło: obliczenia własne na podstawie [GUS, 2005; 2014].

Jak wynika z danych przedstawionych w tej tabeli, udział transportu samochodowego w przewozach ogółem wzrósł w latach 2004–2012 o 11,8 pkt proc., a znacznie bardziej proekologicznej kolei spadł o 8,9 pkt proc. Są to bardzo istotne, niekorzystne zmiany w strukturze gałęziowej przewozów w Polsce, która należy do najgorszej w Europie. Trudno znaleźć kraj, w którym transport samochodowy przewozi ponad 80% całej masy ładunkowej, chyba że dany kraj nie posiada w ogóle transportu kolejowego (np. w UE dotyczy to tylko Cypru i Malty). Taka nierównowaga w systemie transportowym odbija się także negatywnie na jego funkcjonowaniu, co dobitnie widać w przypadku Polski, gdzie występują stałe kongestie na drogach, dochodzi do ogromnej liczby wypadków i kolizji drogowych, mamy do czynienia z opóźnionymi dostawami, zdenerwowaniem kierowców itp.

Ostatnią z niekorzyści omawianych przeze mnie w tym rozdziale, a związanych z członkostwem Polski w UE, jest przeregulowanie transportu przez Komisję Europejską. Liczba aktów dotyczących tej dziedziny działania gospodarczego, obejmujących całą branżę TSL (transport-spedycja-logistyka), przekracza 1000 sztuk. Czy przy tak ogromnej liczbie dyrektyw, rozporządzeń i decyzji, do tego ciągle nowelizowanych, istnieje możliwość ich „ogarnięcia” przez kogokolwiek, a zwłaszcza przez zarządzających firmami transportowymi? Należy przy tym pamiętać, że do tego dochodzą jeszcze krajowe akty prawne w postaci ustaw, rozporządzeń i komunikatów. Podejmowane przez KE próby uporządkowania tego stanu rzeczy nie przynoszą jak dotąd żadnych efektów. Liczba aktów prawnych nadal rośnie lawinowo. Pracownicy brukselskiej

administracji chcą się po prostu wykazać intensywną pracą, która miałaby usprawiedliwiać ich horrendalne zarobki.

Na koniec warto byłoby się odnieść do nietrafionych koncepcji teoretycznych, lansowanych przez Komisję Europejską, a dotyczących przyszłego rozwoju i funkcjonowania transportu na terytorium państw członkowskich. Jedną z takich koncepcji jest zachęta do dążenia do tzw. decouplingu, który zaleca rozerwanie istniejących od wieków więzi między wzrostem gospodarczym a wzrostem przewozów ładunków. Nie rozwijam tego tematu szerzej, ponieważ zrobił to P. Lesiak w swoim opracowaniu, będącym częścią tej publikacji.

Podsumowanie

Wspólna polityka transportowa/polityka transportowa Unii Europejskiej, prowadzona w latach 2004–2014 przez Komisję Europejską, wywarła wielki wpływ na rozwój i funkcjonowanie polskiego transportu, w tym zwłaszcza międzynarodowego. Bilans oddziaływania WPT/PT na polski transport w ostatnim dziesięcioleciu jest zdecydowanie pozytywny. Efekty naszego 10-letniego członkostwa w UE są widoczne gołym okiem, zwłaszcza w dziedzinie transportu.

Z uwagi na to, że nie ma jeszcze pełnych danych za rok 2013, nie można dokonać całościowej analizy korzyści i strat z tytułu naszego 10-letniego uczestnictwa w Unii Europejskiej. Jest oczywiste, że takie raporty zaczną się pojawiać, gdy wszystkie niezbędne dane statystyczno-faktograficzne ujrzą światło dzienne. A zatem będzie jeszcze czas na bardziej dogłębne analizy i oceny. W pracach tych będzie także z pewnością aktywnie uczestniczył Instytut Handlu Zagranicznego i Studiów Europejskich, co wynika z jego zadań statutowych.

Bibliografia

- Baldwin R., Wyplosz C. [2012], *The Economics of European Integration*, McGraw-Hill Higher Education, Maidenhead.
- Barcz J., Kawecka-Wyrzykowska E., Michałowska-Gorywoda K. [2012], *Integracja europejska w świetle Traktatu z Lizbony*, PWE, Warszawa.
- GUS [2013], *Transport – wyniki działalności w 2012 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- GUS [2005] *Transport – wyniki działalności w 2004 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.

- Januszkiewicz W. [2014], *Konsekwencje zmiany podejścia do polityk gospodarczych Unii Europejskiej w Traktacie Lizbońskim*, referat przygotowany na Konferencję Naukową Katedry Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, zorganizowanej w dniu 26 września 2014 r. (w druku).
- Januszkiewicz W. [2012], *Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej a polska gospodarka morska w perspektywie 2020 roku*, „Zeszyty Naukowe Kolegium Gospodarki Światowej SGH”, nr 33, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Januszkiewicz W. [2007], *Ku wspólnej polityce morskiej Unii Europejskiej*, w: *Seminaria Naukowe – Rok akademicki 2007–2008*, Instytut Handlu Zagranicznego i Studiów Europejskich SGH, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- KE [2013], *EU Transport in Figures. Statistical pocketbook 2013*, Komisja Europejska (www.europa.eu).
- KE [2011], Biała księga „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”, Komisja Europejska, KOM (2011) 144.
- Marciszewska E. (red.) [2013], *Wpływ implementacji regulacji w europejskim systemie transportowym na zmiany strukturalne na rynku usług*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013.
- MTiGM [2001], *Polityka transportowa Polski na lata 2001–2015 dla zrównoważonego rozwoju kraju*, Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej, Warszawa.
- „Puls Biznesu” [2014], *Policja zatrzymuje za korupcję przy budowie A1*, nr 117.
- Tomanek R. [2012], *Wpływ europejskiej polityki transportowej na efektywność transportu*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, nr 741, seria „Problemy Transportu i Logistyki”, nr 18.
- Załoga E. [2013], *Trendy w transporcie lądowym Unii Europejskiej*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin.
- Załoga E. [2009], *Transeuropejska sieć transportowa (TEN-T) – planowanie i finansowanie rozwoju*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, nr 535, seria „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 32.

Rysunek 1. Program budowy sieci autostrad w Polsce



Źródło: nieopublikowany materiał spółki Dromex.

Paweł Lesiak

Znaczenie polskich samochodowych i kolejowych przewoźników ładunków na wewnętrznym rynku transportowym UE od 2004 roku

Wstęp

Przystąpienie Polski do UE było nie tylko skutkiem naturalnego dążenia Polski do uniezależnienia się od wpływów Związku Radzieckiego, a następnie Rosji, dzięki trwałemu politycznemu związaniu się z Zachodem, lecz także wyborem określonej drogi rozwoju społeczno-gospodarczego. W wymiarze gospodarczym wybór ten dotyczył również takiej dziedziny jak transport, który stanowił zarówno obszar (przedmiot) działań integracyjnych, jak i narzędzie, szeroko wykorzystywane, ułatwiające proces integracji Polski z UE.

O ile trudno oceniać historyczne dążenia Polaków do niepodległości z punktu widzenia zasad ekonomii, o tyle ocena skutków społeczno-gospodarczych przystąpienia Polski do UE w poszczególnych branżach gospodarki, zwłaszcza z perspektywy dziesięciu lat naszego w niej członkostwa, pozwala już wyciągnąć dalej idące wnioski naukowe. W niniejszym rozdziale przedstawiono refleksje na temat roli (i zmian w tym zakresie), jaką polscy samochodowi i kolejowi przewoźnicy ładunków zaczęli odgrywać na wewnętrznym rynku transportowym UE od 2004 r., tj. od czasu, gdy nasz system transportu lądowego ładunków zaczęła kształtować polityka transportowa UE (PT).

1. Polityka transportowa w kontekście integracji europejskiej

Transport zawsze stanowił przedmiot zainteresowania państw, ponieważ umożliwia prowadzenie wojen oraz jest kluczowym czynnikiem rozwoju handlu i wzrostu gospodarczego. Po II wojnie światowej wspomagał proces odbudowy Europy ze

zniszczeń wojennych. Sprawny i relatywnie tani transport umożliwia obecnie globalizację gospodarki światowej.

Siłą rzeczy transport nie mógł zostać pominięty przy tworzeniu EWG. Ponieważ w Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 1957 r. przewidziano usuwanie przeszkód w swobodnej wymianie i przepływie osób, towarów i kapitału oraz w świadczeniu usług, państwa tworzące EWG postanowiły także koordynować swoje działania w zakresie rozwoju transportu. Stąd obok wspólnej polityki zarówno rolnej, jak i handlowej w Traktacie przewidziano też prowadzenie wspólnej polityki transportowej (WPT).

Kwestie związane z transportem reguluje art. 3 Traktatu, w którym stwierdzono, że cele jednolitego (wspólnego) rynku wewnętrznego, który miał objąć państwa członkowskie EWG do końca lat 60. XX w., to m.in. stworzenie i realizacja WPT. Szczegółowe regulacje dotyczące WPT zawarto w art. 70–80 Traktatu.

Można powiedzieć, że stworzenie WPT stało się celem traktatowym EWG, ponieważ bez niej nie byłyby możliwe do zrealizowania dwie z czterech swobód (swobodny przepływ osób i towarów), na których miał opierać się przewidziany w Traktacie jednolity rynek. W latach 50. XX w. wychodzono więc z założenia, że opieranie się wyłącznie na mechanizmach rynkowych nie pozwoli osiągnąć założonych celów integracyjnych i gospodarczych EWG, a także Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS), których funkcjonowanie w znacznym stopniu przecież uzależnione było od transportu.

Warto zauważyć, że znaczenie WPT w procesie integracji krajów Zachodniej Europy rosło w miarę postępów w tworzeniu wspólnego rynku i usuwaniu barier w handlu między państwami członkowskimi, a także w związku z geograficznym rozszerzaniem się EWG, WE, a potem UE. Wraz z rozpadem „bloku socjalistycznego” (RWPG i Układu Warszawskiego) stało się jasne, że krajom postsocjalistycznym również będzie zależało na przystąpieniu do EWG.

Choć na przełomie lat 80. i 90. XX w. perspektywa przystąpienia Polski do zachodnich struktur społeczno-gospodarczych wydawała się jeszcze dość odległa, to bardziej przenikliwi ekonomiści zaczęli już snuć rozważania na temat możliwego przebiegu procesu integracji i jego implikacji dla Polski. Wśród pierwszych osób zajmujących się tą problematyką w kontekście ekonomiki transportu można wymienić zwłaszcza naukowców z Zakładu Transportu Międzynarodowego (ZTM) SGPiS, późniejszej SGH.

ZTM współpracował z Instytutem Nauk Transportowych (Institut für Verkehrswissenschaften) z Westfalskiego Uniwersytetu Wilhelma w Münsterze w Niemczech i dzięki temu jego pracownicy wiedzieli, na czym polega istota integracji europejskiej, i znali jej podstawy koncepcyjne. Naukowcy z ZTM SGH jako jedni z pierwszych

badali więc wpływ WPT na polski rynek transportowy, w tym wpływ deregulacji i regulacji, liberalizacji zasad dostępu do zawodu przewoźnika i rynków transportowych oraz konsekwencje wprowadzenia zasad społecznej gospodarki rynkowej dla rynków transportowych w naszej części Europy.

Interesujące wydaje się tu przypomnienie analiz E. Teichmann z ZTM, która wniosła duży wkład w badania nad implikacjami WPT dla Polski. Już u schyłku PRL E. Teichmann [1989, s. 155] pisała, że „stan i kierunki przemian w transporcie krajów EWG i RWPG stanowią główne uwarunkowania zewnętrzne zagranicznej polityki transportowej Polski”. W odniesieniu do zagranicznej polityki transportowej Polski postulowała wtedy dalekowzrocznie, aby [Teichmann, 1989, s. 156]:

- „zachować wewnętrzną zgodność polityki morskiej z polityką transportu lądowego, lotniczego itp.,
- widzieć polski system jako element europejskiego systemu transportu,
- ograniczyć regulacyjne funkcje państwa do poziomu niezbędnego i udzielić przedsiębiorstwom takiej swobody wykonywania międzynarodowych usług transportowych, jaka jest możliwa”

E. Teichmann [1989, s. 156] popierała ideę uczestnictwa naszego kraju w tworzeniu ogólnoeuropejskiej koncepcji rozwoju transportu, ponieważ jej zdaniem Polska – jako eksporter usług transportowych – powinna odgrywać „szczególną rolę w przewyciężaniu tendencji dezintegrujących Europę”, aktywnie działając na rzecz „stworzenia jednolitego systemu transportowego Europy”. Konkretyzując, opowiadała się za ujednoceniami „rozwiązań technicznych i technologicznych w transporcie na poziomie zachodnioeuropejskim w celu maksymalnego ułatwienia przewozów międzynarodowych i zbliżenia warunków funkcjonowania przedsiębiorstw transportowych do skali europejskiej” [Teichmann, 1989, s. 156].

Postulaty E. Teichmann zostały przyjęte, a jej przewidywania zasadniczo się sprawdziły. Zarówno w transporcie, jak i szerzej – w sferze społeczno-gospodarczo-politycznej Polska należała od samego początku przemian społeczno-gospodarczych zachodzących w państwach Europy Środkowej i Wschodniej (EŚiW) do krajów najbardziej zaangażowanych w proces zbliżenia z EWG, WE i później UE.

Przyszłość potwierdziła też jej przewidywania dotyczące ujednocenia systemu transportowego Europy. W trakcie przygotowań do akcesji Polska, wraz z pozostałymi krajami EŚiW kandydującymi do UE, musiała przyjąć dorobek prawny Wspólnot Europejskich (tzw. *acquis communautaire*), obejmujący – jak szacował J. Burnewicz – ponad 600 aktów prawnych. Dostosowywanie systemu transportowego do wymogów UE w transporcie sprowadzało się generalnie do tzw. harmonizacji strukturalnej, czyli do ujednocenia warunków konkurencji w krajach EŚiW i w starych państwach członkowskich UE w obszarach: socjalnym, fiskalnym i technicznym.

Badając, jakie będą dla Polski konsekwencje realizacji WPT i integracji europejskiej, E. Teichmann zwracała uwagę na silne i rosnące uzależnienie transportu w Europie od handlu międzynarodowego. Posługiwała się przy tym pojęciem „europeizacji transportu”. Podkreślała, że „proces europeizacji transportu” zależy od relacji rodzimego handlu zagranicznego¹ do istniejącego w danym kraju potencjału transportowego i że relacje te określają charakter prowadzonej polityki transportowej” [Teichmann, 1989, s. 33].

2. Liberalizacja w transporcie jako główny obszar oddziaływania WPT na funkcjonowanie przedsiębiorstw transportowych

Przed 2004 r. zarówno część polskich, jak i część zachodnioeuropejskich przedsiębiorstw transportowych obawiała się pełnego otwarcia rynku usług transportowych [Lesiak, 2001]. Dotyczyło to szczególnie firm zajmujących się samochodowym transportem ładunków, które stanowiły i nadal stanowią bardzo liczną i mocno zróżnicowaną pod względem organizacyjnym grupę przedsiębiorstw. Większość z nich nie może więc liczyć na to, że zostanie dostrzeżona przez szeroką rzeszę potencjalnych klientów „ogólnoeuropejskiego rynku transportowego” [Lesiak, 2001]. Pomimo pewnych obaw, Polska od momentu przystąpienia do UE zabiegała o jak najszybszą liberalizację rynku transportu samochodowego ładunków, gdyż w naszym kraju od lat 90. XX w. występuje nadpodaż potencjału przewozowego, która nie może zostać wchłonięta przez krajowy popyt na przewozy.

Warto odnotować, że w dążeniu do liberalizacji przewozów kabotażowych Polskę wspierały organizacje międzynarodowe, takie jak IRU, natomiast głównymi oponentami były kraje starej UE (głównie Niemcy), w których koszty związane z prowadzeniem działalności w zakresie transportu samochodowego są wyższe niż w krajach Europy Południowej, a przede wszystkim w krajach EŚiW.

Stopniowa liberalizacja rynku samochodowych przewozów ładunków w UE, zwłaszcza po jej rozszerzeniu w 2004 r., doprowadziła do tego, że potwierdziły się wyrażane przez przedsiębiorców obawy dotyczące drastycznego zaostrzenia konkurencji i spadku poziomu przewoźnego. Dlatego też, pomimo że generalnie na wewnętrznym rynku transportowym UE nie ma już ograniczeń ilościowych w dostępie

¹ Od czasu utworzenia wewnętrznego/jednolitego rynku europejskiego, tj. od dnia 1.01.1993 r., pojęcia „handel zagraniczny” czy „handel międzynarodowy” w odniesieniu do wymiany handlowej prowadzonej między państwami członkowskimi UE zastępuje się w literaturze określeniami „wewnątrzspółnotowa sprzedaż” lub „wewnątrzspółnotowe nabycie towarów”.

do zawodu i rynku transportu samochodowego ładunków, wciąż trwają dyskusje nad wprowadzeniem ponownie niektórych ograniczeń. Wciąż trwa także dyskusja nad pełnym uwolnieniem przewozów kabotażowych i związaną z tym możliwością ograniczania tzw. pustych przebiegów.

Należy zauważyć, że sytuacja polskich samochodowych przewoźników ładunków nie jest jednoznaczna. Z jednej strony – w zakresie przewozów międzynarodowych – dominują oni ilościowo na unijnym rynku transportowym, a z drugiej strony ich zdolność konkurencyjna – jak można przypuszczać – zaczęła słabnąć, gdyż toczą oni ustawiczną, ostrą walkę cenową między sobą, a także z niskokosztowymi przewoźnikami z Rumunii, Bułgarii, Słowacji czy Litwy. Ponadto utrzymującym się od ok. dziesięciu lat niskim stawkom przewozowym towarzyszą rosące koszty w formie podatków, opłat za korzystanie z infrastruktury drogowej, cen paliwa², płac kierowców czy ubezpieczeń. Problemy dotyczące wzrostu kosztów prowadzonej działalności systematycznie się pogłębiają ze względu na trudności, jakie pojawiają się w przewozach zarówno w kierunku wschodnim – związane z nieobliczalną administracją celną i graniczną Rosji oraz niestabilną polityką handlową tego państwa (cykliczne embarga na wwóz do Rosji niektórych polskich towarów, szykanowanie polskich kierowców przez rosyjskich funkcjonariuszy granicznych, a także podważanie przez stronę rosyjską konwencji celnej w sprawie międzynarodowego przewozu towarów – TIR) – jak i w kierunku zachodnim – związane z ryzykiem kursowym (przewoźnicy otrzymują zapłatę za przewozy w euro, a znaczną część kosztów działalności ponoszą w złotych).

Mimo wszystko można zaryzykować stwierdzenie, że przystąpienie Polski do UE stworzyło naszym samochodowym przewoźnikom ładunków duże możliwości rozwoju. Z pewnością są one większe od tych, na jakie mogliby liczyć, gdyby Polska nie była członkiem UE. W takim przypadku dostęp do rynku przewozowego UE byłby wciąż mocno ograniczony kontyngentami zezwoleń zagranicznych i nasi przewoźnicy zmuszeni byłiby do skupiania się na obsłudze rodzimego rynku, z relatywnie małą podażą ładunków w stosunku do liczby przedsiębiorstw transportowych i będącej w ich posiadaniu floty pojazdów.

Należy się więc zgodzić z E. Teichmann, która twierdzi, że Polska, będąc eksporterem usług transportowych, powinna być zainteresowana ujednoczaniem technicznych i organizacyjnych aspektów działalności transportowej w Europie, zwłaszcza że proces ten nie został jeszcze zakończony. Dzięki ujednoczeniu warunków wykonywania

² Generalnie ceny oleju napędowego w ostatnich dziesięciu latach systematycznie rosły. Odwrotna tendencja dała się zauważyć dopiero w drugiej połowie 2014 r. i w chwili pisania niniejszej książki trudno było jednoznacznie stwierdzić, na ile jest ona trwała.

przewozów zwiększa się bowiem interoperacyjność transportu, czyli rosną możliwości penetracji zagranicznych rynków transportowych przez polskich przewoźników.

Warto jednak zwrócić uwagę także na zagrożenia związane ze zbyt daleko idącą (pełną) harmonizacją warunków konkurencji w UE. P. Krausz [1995, s. 200] zwracał uwagę, że „absolutna i pełna międzynarodowa harmonizacja warunków [konkurencji w transporcie samochodowym – P.L.] nie jest ani możliwa, ani wskazana”. Dowodził, że zarzucanie przez kraje Europy Zachodniej samochodowym przewoźnikom ładunków z krajów EŚiW dumpingu jest nieuzasadnione, a utrudnianie im dostępu do rynków transportowych w krajach starej UE, poprzez harmonizację warunków konkurencji, szkodzi branży transportowej i gospodarce europejskiej.

P. Krausz powoływał się przy tym słusznie na pewien czynnik sprzyjający rozwojowi handlu międzynarodowego, a mianowicie na występowanie między partnerami handlowymi różnic absolutnych i komparatywnych w wyposażeniu w zasoby produkcyjne. Argumentował, że korzystne warunki dla prowadzenia określonej działalności gospodarczej w skali regionu lub kraju wynikają z ogólnych warunków gospodarczych i społecznych, i nie muszą być wynikiem zwykłej „manipulacji kosztami i danymi przez niektórych indywidualnych operatorów transportu” [Krausz, 1995, s. 200]. Twierdził też, że pełną korzyść społeczną z transportu można osiągać tylko wtedy, gdy operacje transportowe są podejmowane przez przedsiębiorstwa „oferujące najlepsze możliwe warunki na rynku” [Krausz, 1995, s. 200].

Analizując ostatnie dwadzieścia pięć lat, można zauważyć, że podobne, ekonomicznie uzasadnione myślenie (przynajmniej jeśli chodzi o samochodowy transport ładunków) nie dominowało ani w wielu krajach starej Unii, ani w samej Komisji Europejskiej. Przez to nie wykorzystano w pełni potencjału i przedsiębiorczości przewoźników samochodowych z nowych państw członkowskich. Z kolei optymalizacja alokacji zasobów produkcyjnych w samochodowym transporcie ładunków w obrębie poszerzanej w pierwszej dekadzie XXI w. UE odbywa się pod dyktando wpływowych starych państw członkowskich, które *de facto* od dawna zakłócają wolną konkurencję w celu ochrony rodzimych przewoźników. Trzeba przy tym zauważyć, że takie działania jak utrudnianie i opóźnianie dostępu do rodzimych rynków przewoźnikom z „niskokosztowych krajów” są prowadzone właśnie pod pretekstem ochrony wolnej i uczciwej konkurencji (*free and fair competition*) oraz w celu zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym i ochrony przed nieuczciwymi przewoźnikami z krajów EŚiW.

Niestety, pomimo zniesienia od 1.05.2004 r. bardzo krępującego polski transport i branżę handlowo-przemysłową wymogu uzyskiwania zezwoleń zagranicznych na wjazd pojazdów ciężarowych do krajów UE, ciągle jeszcze mamy do czynienia z nieefektywnym ekonomicznie i ekologicznie wykorzystywaniem potencjału

przewozowego w UE. Przejawia się to m.in. w dość dużej wciąż liczbie pustych przebiegów pojazdów ciężarowych, co po części należy przypisać ograniczeniom administracyjnym w wykonywaniu przewozów kabotażowych³, niezależnie od przyczyn wynikających z warunków rynkowych czy z problemów organizacyjnych, jakie mogą mieć przewoźnicy, załadownicy i spedytorzy przy organizowaniu i wykonywaniu transportu międzynarodowego bądź transgranicznych łańcuchów transportowych.

Nie jest to jednak jedyny przejaw mało skutecznej ingerencji polityki transportowej w rynek transportowy, polegającej na jego niepełnej liberalizacji. UE, chcąc równoważyć rosnące z roku na rok samochodowe przewozy ładunków, od lat 90. XX w. prowadzi intensywną politykę liberalizacji i demonopolizacji transportu kolejowego. Komisja Europejska liczy przy tym na to, że rynek kolejowy w poszczególnych krajach, zmonopolizowany dotąd przez narodowych przewoźników, po wprowadzeniu konkurencji krajowej i międzynarodowej w naturalny sposób zmusi przewoźników kolejowych do poprawy jakości usług i zmniejszania niegospodarności.

Okazało się jednak, że przymus ekonomiczny nie działa na kolei tak, jak w innych gałęziach transportu. Pomimo że polski rynek kolejowych przewozów ładunków należy do najbardziej zliberalizowanych w Europie, a udział przewoźników prywatnych systematycznie się powiększa [Barcik, Czech, 2010, s. 14], zjawisko „konkurencji na torach” nie przyniosło spodziewanych efektów w postaci zmniejszenia roli transportu samochodowego. Wręcz przeciwnie – przystąpienie naszego kraju do ugrupowania defaworyzującego z założenia transport samochodowy i wspierającego „bardziej ekologiczny” transport kolejowy pogorszyło jeszcze bardziej pozycję konkurencyjną kolei.

Wydaje się, że fragmentacja dotychczasowego jednorodnego systemu państwowych kolei (PKP), mających wyłączność na wykonywanie przewozów i zarządzanie infrastrukturą kolejową, doprowadziła do dysfunkcji całego systemu transportu kolejowego, a zniesienie granic celnych między Polską a innymi państwami członkowskimi usprawniło głównie transport samochodowy. Dzieje się tak prawdopodobnie dlatego,

³ Na mocy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1072/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczącego wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych, we wszystkich państwach członkowskich UE wykonywanie przewozów kabotażowych zostało ujednoczone. I tak, każdy przewoźnik samochodowy zarobkowo przewożący rzeczy i posiadający licencję wspólnotową jest uprawniony do wykonywania tym samym pojazdem do trzech przewozów kabotażowych będących następstwem transportu międzynarodowego z innego państwa członkowskiego lub państwa trzeciego do przyjmującego państwa członkowskiego. Dodatkowym warunkiem jest w tym przypadku to, aby ostatni wyładunek rzeczy w trakcie przewozu kabotażowego przed opuszczeniem przyjmującego państwa członkowskiego miał miejsce w ciągu siedmiu dni od ostatniego wyładunku w przyjmującym państwie członkowskim w ramach dostawy rzeczy w przychodzącym ruchu międzynarodowym. W przypadku wjazdu do obcego państwa członkowskiego bez ładunku, każdy przewoźnik unijny może wykonać tylko jeden przewóz kabotażowy w ciągu trzech dni od wjazdu na terytorium tegoż państwa.

że techniczny monopol w transporcie kolejowym jest zbyt silny, a interoperacyjność zbyt mała, aby wielu polskich i zagranicznych uczestników naszego rynku kolejowego po stronie podaży usług transportowych mogło funkcjonować w warunkach konkurencji międzygałęziowej skuteczniejszej od jednego centralnie zarządzanego przedsiębiorstwa kolejowego.

Trzeba też dodać, że konkurencja na polskim rynku kolejowym, pomimo oczywiście dużo mniejszej liczby rywalizujących ze sobą przedsiębiorstw (aktywne licencje na wykonywanie kolejowych przewozów ładunków w sierpniu 2014 r. miały 83 podmioty, natomiast podmiotów mających uprawnienia do samochodowego przewozu ładunków było ponad 81 tys.⁴), stopniowo upodabnia się do ostrej konkurencji cenowej, z jaką mamy do czynienia na rynku transportu samochodowego. Wydaje się więc, że wprowadzenie konkurencji do transportu kolejowego wraz z separacją pionową (oddzieleniem zarządzania infrastrukturą od podmiotów wykonujących przewozy) upodobniło transport kolejowy do samochodowego tylko pod względem ostrej konkurencji cenowej. Nie doprowadziło to jednak ani do wzrostu konkurencyjności międzygałęziowej samych przewoźników kolejowych, ani do wzrostu atrakcyjności ich oferty przewozowej dla szerokiego grona potencjalnych załadowców.

3. Polityczne uwarunkowania rozwoju infrastruktury transportu

Infrastruktura transportu jest – obok relacji przewoźników z załadowcami, czyli stroną popytową rynku transportowego – głównym zewnętrznym czynnikiem konkurencyjności przedsiębiorstw transportowych. Stanowi też naturalny przedmiot zainteresowania państwa, co powoduje, że oddziałując na nią, państwo wpływa również na konkurencyjność rodzimych przedsiębiorstw transportowych.

Zainteresowanie państwa infrastrukturą transportu często nie jest jednak determinowane dbałością o rozwój i sprawne funkcjonowanie przewoźników, lecz innymi czynnikami. Od wieków ważnym czynnikiem rozwoju infrastruktury transportu była potrzeba zabezpieczenia zdolności obronnych kraju, a do tego dochodził jeszcze szeroko pojęty rozwój społeczno-gospodarczy. Infrastruktura transportu służyła nawet ugruntowywaniu samej państwowości i tworzeniu poczucia wspólnoty narodowej. Tak było w Rzymie za czasów republiki i cesarstwa, później zaś w różnych krajach

⁴ Dane dotyczące liczby podmiotów posiadających aktywne licencje na wykonywanie kolejowych przewozów ładunków pochodzą ze strony internetowej Urzędu Transportu Kolejowego, natomiast dane dotyczące liczby towarowych przewoźników samochodowych z internetowej bazy danych Eurostat.

w epoce industrialnej, a także obecnie w erze globalizacji. Powstanie pierwszych połączeń kolejowych w Wielkiej Brytanii pozwoliło ludziom z różnych zakątków kraju w tym samym czasie czytać te same gazety i czasopisma, zaopatrywać się w takie same produkty i korzystać z tych samych zdobyczy cywilizacji. Warto przypomnieć, że rozwój kolei w Wielkiej Brytanii był w nie mniejszym stopniu niż wynalezienie parowozu uwarunkowany rozwojem infrastruktury szynowej, którą należało zbudować od podstaw na bardzo trudnym, nieraz podmokłym terenie.

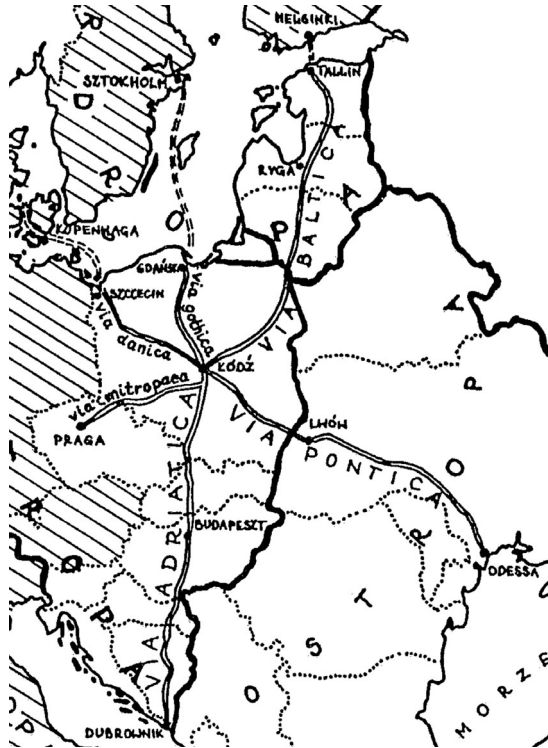
Warto pamiętać, że sytuacja naszego kraju, jeśli chodzi o historię transportu i rozwój jego infrastruktury, różni się od sytuacji Wielkiej Brytanii i wielu innych krajów uprzemysłowionej Europy Zachodniej. Gdy bowiem w tamtych krajach tworzono podstawowy zarys ich współczesnego systemu dróg kołowych i linii kolejowych, dla Polski zaczynał się 123-letni okres rozbiorów. Dlatego też polski system infrastruktury transportu do dziś boryka się z problemami, jakimi są pozostałości po tamtym okresie. Tworzone wtedy szlaki komunikacyjne miały sprostać wymogom trzech różnych systemów społeczno-gospodarczych, o różnych środkach ciężenia i węzłach komunikacyjnych, odmiennych także pod względem struktury geograficznej potoków ładunków i osób. Widać to wyraźnie chociażby po układzie linii kolejowych.

W przypadku dróg kołowych sytuacja była częściowo podobna. Jak słusznie zauważa A. Piskozub [1995, s. 44], w PRL geopolityczne i militarne założenia były podstawą koncepcji dwóch autostrad, przecinających kraj równoleżnikowo, biegnących ze wschodu na zachód, tj. z Przemyśla do Zgorzelca i z Brześcia do Frankfurtu nad Odrą. Obie koncepcje były narzucane przez ZSRR oraz jego agendy militarne i gospodarcze – Układ Warszawski i RWPG. Miały służyć agresywnym planom władz radzieckich, związanym z przemarszem wojsk sowieckich na Zachód Europy.

Gdy rozpoczęły się w niepodległej Polsce prace nad programem budowy płatnych autostrad, tj. w pierwszej połowie lat 90. XX w., otrzymaliśmy szansę przeprojektowania układu sieci autostrad. Dzięki temu można było uwzględnić potrzeby polskiego społeczeństwa i gospodarki narodowej. A. Piskozub [1995, s. 48] sugerował wówczas, aby nie budować w pierwszym rządzie autostrad równoleżnikowych. W zamian zaproponował układ „autostrad europejskich przebiegających przez Polskę [z północnego wschodu na południowy zachód i z północnego zachodu na południowy wschód – P.L.], o podstawowym znaczeniu zarówno dla Polski, jak i dla całej Europy”. (nowy plan sieci autostrad prezentuje rysunek 1). Twierdził też, że zaprojektowany przez niego układ nie wykluczałby budowy autostrad w innych relacjach o międzynarodowym znaczeniu, a jedynie przesunąłby na pierwszy plan te, które najbardziej integrowałyby Polskę i sąsiednie kraje z resztą Europy oraz jednoczyłyby ze sobą aspirujące wówczas do członkostwa w UE państwa Europy Środkowej, Północnej i Wschodniej. Jego zdaniem taki układ autostrad zwiększyłby znaczenie transportowe

i gospodarcze Polski w jednoczącej się Europie, sprawiając, że nasz kraj stałby się bardziej aktywnym podmiotem na arenie międzynarodowej.

Rysunek 1. Układ sieci autostrad w Polsce według A. Piskozuba (1995 r.)



Źródło: [Piskozub, 1995, s. 47].

Bardzo zbieżne propozycje w latach 80. XX w. wysuwała także E. Teichmann [1989, s. 157]. Mówiąc o włączaniu polskiej sieci transportowej w europejskie ciągi komunikacyjne, wskazywała, jak duże dla interesów Polski jest znaczenie korytarza transportowego prowadzącego od Skandynawii do Europy Południowej, i postulowała przede wszystkim budowę Transeuropejskiej Autostrady Północ-Południe oraz Transeuropejskiej Kolei Północ-Południe. Jej zdaniem budowa obu połączeń ułatwiłaby „aktywizację eksportu usług tranzytowych i wynikające stąd eksponowanie Polski na mapie systemu transportowego Europy”, stanowiłaby zatem „swoistą przeciwwagę dla posunięć innych krajów” [Teichmann, 1989, s. 157]. Poza tym dawałaby silniejsze podstawy do organizacyjnego i kapitałowego angażowania się krajów i instytucji międzynarodowych w modernizację i rozwój polskiego systemu transportowego.

Jak wiadomo, koncepcje S. Piskozuba i E. Teichmann nie zostały zrealizowane. W zamian zbudowano autostrady równoleżnikowo, co bardziej służy transportowi i handlowi zagranicznemu naszych wielkich sąsiadów – Niemiec i Rosji. Wskutek tego (tj. z braku dogodnych połączeń z resztą kraju) niektóre regiony Polski zostały na lata zmarginalizowane i pozbawione możliwości odpowiedniego rozwoju gospodarczego, w tym także rozwoju infrastruktury transportu. Dotyczy to np. Zachodniopomorskiego z Zespołem Portów Morskich Szczecin-Świnoujście.

Gdyby wszelako zrealizować koncepcje A. Piskozuba i E. Teichmann, zapewne większe byłyby szanse na powstanie w Polsce europejskiej platformy logistycznej. Stwarzałoby to dla większej rzeszy polskich przedsiębiorstw z branży TSL możliwości rozwoju sprzedaży nie tylko czystych usług transportowych, lecz także szeroko pojętych usług logistycznych. Warto odnotować, że idea Polski jako platformy logistycznej dla Europy była dyskutowana kilkanaście lat po ogłoszeniu swoich koncepcji rozwoju polskiej infrastruktury przez A. Piskozuba i E. Teichmann. Podjęcie przez uczestników debaty tego problemu świadczyło o słuszności propozycji obojga naukowców, dobrze wpisujących się w „naturalne” plany długookresowego rozwoju naszej gospodarki.

Należy dodać, że nowo wybudowane autostrady nie tylko nie połączyły części ważnych regionów z resztą kraju, lecz także nie zostały odpowiednio połączone ze swoim bezpośrednim otoczeniem. Nierzadko przyczynia się to bardziej do podziału lokalnych społeczności niż do poprawy ich dostępności komunikacyjnej, zwłaszcza że nowe autostrady i drogi ekspresowe są często odgradzone od przyległych terenów kilkumetrowymi ekranami tłumiącymi hałas. Można więc przypuszczać, że przy planowaniu sieci autostrad i dróg ekspresowych w Polsce nie uwzględniono negatywnego efektu „tunelu”.

Nie można też pominąć faktu, że budowie i eksploatacji autostrad niemalże od samego początku towarzyszą wyjątkowo liczne kontrowersje, dotyczące np.: nieracjonalnie wysokich kosztów budowy i eksploatacji, niejasnych procedur przetargowych przy wyłanianiu wykonawców budów i podmiotów zarządzających eksploatacją autostrad, wykupu gruntów z pogwałceniem prawa własności dotychczasowych właścicieli czy wreszcie niepoprawnie funkcjonującego i niewydolnego systemu poboru opłat za przejazd.

Trudno jednoznacznie stwierdzić, na ile podnoszone zarzuty są słuszne, gdyż pomimo angażowania w inwestycje autostradowe publicznych środków (w tym unijnych) część związanych z nimi umów została utajniona, a instytucje i urzędy państwowe odpowiedzialne za inwestycje niechętnie udzielają informacji, a jeśli już to robią, to podają informacje niepełne. Wydaje się jednak, że w Polsce budowa sieci autostrad wiąże się ze zbyt wysokimi kosztami, do czego dochodzi czasami

niska jakość wykorzystanych materiałów i wykonywanych prac budowlanych. Jako przyczyny tych zjawisk można podać nieskuteczny nadzór nad inwestycjami publicznymi, a także związaną z tym niegospodarność i korupcję. Można więc powiedzieć, że nie do końca przemyślane decyzje polityczne, w powiązaniu z ciągle zmienianą organizacją resortów odpowiedzialnych za nadzór nad rozwojem infrastruktury transportu, transportem i podziałem środków unijnych, zaowocowały budową mało funkcjonalnej i drogiej sieci autostrad.

Kończąc rozważania dotyczące infrastruktury, należy stwierdzić, że choć członkostwo w UE nie ustrzegło nas przed niewłaściwymi decyzjami politycznymi w zakresie rozwoju i modernizacji infrastruktury transportu, to dzięki bardzo dużej pomocy finansowej z Unii skutki tych błędów stają się mniej odczuwalne, a przede wszystkim mniej obciążają budżet państwa. Poza tym stan infrastruktury w każdej z omawianych gałęzi transportu ulega stopniowej poprawie, przynajmniej tam, gdzie przeprowadzane są remonty i inwestycje. Ponadto należy zauważyć, że zgodnie z prawem środki przeznaczone na infrastrukturę drogową i kolejową powinny być w proporcji 60:40. Proporcja ta nie jest jednak w Polsce zachowywana. Dzieje się to przede wszystkim ze szkodą dla transportu kolejowego. Co więcej, mimo wspierania przez WPT, a obecnie przez politykę transportową UE i Polski, „ekologicznych gałęzi transportu”, paradoksalnie sieć kolejowa jest systematycznie skracana⁵, podczas gdy sieć dróg kołowych (zwłaszcza autostrad i dróg ekspresowych) rośnie. Nie jest to jednak specyfika polska – podobnie dzieje się w niektórych innych krajach UE, np. w Niemczech.

Podsumowanie

Ze względu na swoje położenie, równocześnie korzystne z uwagi na możliwości transportowe (tranzytowe) i niekorzystne z powodów geopolitycznych, Polska w 2004 r. praktycznie nie miała innego wyboru. Musiała przystąpić do UE. Być może dlatego nasza pozycja w trakcie negocjacji akcesyjnych dotyczących polityki transportowej nie była zbyt silna. Niemniej wydaje się, że strona polska wykazała za małą determinację w walce o ochronę interesów rodzimych przewoźników, tym bardziej że transport, zwłaszcza towarowy, stanowi dość ważny i trwały składnik naszego eksportu usług oraz zapewnia wiele miejsc pracy. Należy przypomnieć, że w interesie naszych przewoźników towarowych leżało jak najszybsze otwarcie (liberalizacja)

⁵ Według danych GUS długość eksploatowanych linii kolejowych w Polsce wynosiła: 27,2 tys. km w 1980 r., 22,6 tys. km w 2000 r. i 19,3 tys. km w 2013 r.

rynku przewozów samochodowych w UE. Polsce potrzebny był także czas (dłuższy okres przejściowy) na restrukturyzację PKP. Należało poza tym przygotować nasz rynek kolejowy na działalność konkurencyjnych operatorów zagranicznych. Celów tych nie udało się w pełni osiągnąć ze względu na twarde stanowisko Komisji Europejskiej.

Z drugiej strony trzeba zauważyć, że przystąpienie Polski do UE znacznie poszerzyło rynek zbytu naszych usług transportowych. Zatem pomimo zepchnięcia większości naszych przewoźników samochodowych do roli podwykonawców dużych operatorów logistycznych z Europy Zachodniej, ich potencjał przewozowy, zgodnie z danymi udostępnianymi przez Biuro ds. Obsługi Transportu Międzynarodowego, uległ znacznemu powiększeniu (liczba pojazdów ciężarowych wykorzystywanych w transporcie międzynarodowym wzrosła z 41,1 tys. na początku 2004 r. do 154,6 tys. na koniec 2013 r.). Dzięki temu nasi przewoźnicy samochodowi dość szybko zajęli pierwsze miejsce w UE pod względem wielkości przewozów międzynarodowych. Jest to jednak sukces połowiczny, gdyż wielu przewoźników i kierowców zawodowych zmuszonych jest po prostu wykonywać przewozy za granicą (przewozy kabotażowe i *cross trade*) z powodu braku dostatecznej masy ładunków krajowych. Co więcej, nierzadko przyjmują oni mało opłacalne zlecenia z drugiej czy wręcz trzeciej ręki z powodu m.in. ostrej konkurencji cenowej i braku ładunków powrotnych do kraju. Należy tu nadmienić, że pozycję rynkową polskich przewoźników trzeba oceniać bardzo ostrożnie, ponieważ ogólnodostępne dane statyczne nie wskazują jednoznacznie, jaka część pracy przewozowej czy przewozów przypada na przedsiębiorstwa przewozowe reprezentujące w pełni kapitał polski, a jaka na podmioty zarejestrowane wprawdzie w Polsce, ale kontrolowane przez kapitał zagraniczny.

Objęcie Polski WPT spowodowało bardzo poważne zmiany ilościowe na rynku samochodowych przewozów ładunków (wzrost przewozów oraz liczby przewoźników i pojazdów, który nastąpił dzięki zniesieniu wymogu posiadania zezwoleń zagranicznych w przewozach do UE, a także ograniczeń ilościowych w dostępie do zawodu przewoźnika oraz dzięki likwidacji kontroli granicznych) i zmiany ich organizacji (z przyczyn podanych wcześniej, a także z powodu zaostrzenia norm czasu pracy kierowców, wprowadzenia tachografów cyfrowych i utworzenia Inspekcji Transportu Drogowego jako specjalistycznej instytucji kontrolnej). W transporcie kolejowym zmiany spowodowane realizacją WPT w mniejszym stopniu wpłynęły na organizację i przebieg przewozów, za to bardziej uwidoczniły się w systemie organizacji rynku kolejowego. Można wręcz mówić o wprowadzeniu nowego ładu na rynku kolejowym czy wręcz o stworzeniu takiego rynku, jeśli przyjąć, że immanentną cechą rynku jest występowanie konkurencji. Przyjęcie wymogów WPT wiązało się w Polsce z koniecznością restrukturyzacji PKP, dawnego monopolisty. Należało zatem dokonać

podziału PKP na odrębne spółki, w tym na spółkę odpowiedzialną za zarządzanie infrastrukturą (tzw. separacja pionowa), i dopuścić do udziału w rynku prywatnych przewoźników kolejowych. Z kolei od 1.01.2007 r., wskutek otwarcia rynku kolejowych przewozów towarowych UE, przewozy kabotażowe w Polsce mogą wykonywać również operatorzy kolejni z innych krajów UE.

Trudno jest jednoznacznie ocenić rozwój sytuacji na rynku towarowych przewozów kolejowych w Polsce i UE. Sytuacja ta rozwija się dynamicznie, a w ostatnich latach decydujący wpływ miał na nią światowy kryzys gospodarczy; nie można też zapomnieć o ostrej konkurencji cenowej między PKP Cargo SA a DB Schenker Rail Polska SA. Spółce PKP Cargo w momencie nasilenia się objawów światowego kryzysu gospodarczego, czyli w latach 2009–2010, groziła nawet upadłość. Jednak szybka i zdecydowana reakcja zarządu spółki, który porozumiał się w tej sprawie ze związkami zawodowymi, uratowała naszego narodowego przewoźnika przed bankructwem.

Choć kryzys dawnego monopolisty jest poniekąd skutkiem ostrej konkurencji wewnętrzzgałęziowej, która z kolei jest wynikiem członkostwa Polski w UE (liberalizacja rynku kolejowego w towarowych przewozach krajowych i międzynarodowych), to nasze członkostwo w Unii doprowadziło w końcu do długo odwiekanej i potrzebnej restrukturyzacji działu towarowego PKP, a obecnie umożliwia także spółce PKP Cargo SA, która odpowiada teraz za ten dział, ekspansję na rynki zagraniczne.

Obecnie PKP Cargo jest drugim po niemieckich kolejach państwowych (DB Schenker Rail Deutschland AG) unijnym kolejowym przewoźnikiem ładunków i wyprzedza np. towarowe koleje francuskie. Warto przy tym zwrócić uwagę, że polski rynek towarowych przewozów kolejowych należy do najbardziej zliberalizowanych krajowych rynków kolejowych w UE. Co więcej, spółka PKP Cargo stała się w 2013 r. pierwszym państwowym kolejowym przewoźnikiem towarowym z kraju UE notowanym na giełdzie papierów wartościowych (50% akcji spółki minus jedna akcja stanowi przedmiot obrotu na Warszawskiej Giełdzie Papierów Wartościowych).

Z kolei największy europejski konkurent polskiej spółki – niemiecki przewoźnik DB Schenker Rail Deutschland AG – przez wiele lat (jeszcze jako Deutsche Bundesbahn) korzystał z bardzo dużych subwencji rządowych. Dzięki temu nie tylko dominuje na niemieckim rynku kolejowym, ale wyrósł także na jedno z największych światowych przedsiębiorstw logistycznych, operujących m.in. na rynku polskim dzięki spółkom córkom DB Schenker Rail Polska SA i Schenker Sp. z o.o.

W 2008 r. kanclerz Niemiec Angela Merkel wycofała się z planowanej sprzedaży giełdowej 25% akcji koncernu kolejowo-logistycznego DB AG, gdy zaczął on mieć poważne problemy, związane ze światowym kryzysem gospodarczym. Później zarzu-

cono już całkowicie plany szybkiego debiutu giełdowego narodowego przewoźnika kolejowego, ze względu na jego strategiczne znaczenie dla niemieckiej gospodarki.

Jak widać, nie tylko w Polsce restrukturyzacja, komercjalizacja i prywatyzacja państwowych kolei wywołuje kontrowersje. Także typowe dla tej gałęzi transportu problemy ekonomiczne (m.in. niska efektywność przewozów w porównaniu do transportu samochodowego) nie ograniczają się do polskiego rynku transportowego. Stąd też Komisja Europejska, świadoma przewag konkurencyjnych „nieekologicznych” przewoźników samochodowych, od lat 90. XX w. prowadzi na skalę ogólnounijną politykę defaworyzacji transportu samochodowego. Opiera się ona na zaostrzaniu norm socjalnych (czasu pracy kierowców) i bezpieczeństwa, na wzroście opłat drogowych i podatków (np. paliwowych) czy na zaostrzaniu norm w zakresie emisji spalin i hałasu powodowanego przez pojazdy ciężarowe. Praktyka pokazała, że narzędzia mające spowolnić lub wręcz zatrzymać nadmierny – w rozumieniu Komisji Europejskiej – rozwój transportu samochodowego nie były skuteczne i nie doprowadziły w latach 90. XX w. do zmniejszenia udziału przewozów samochodowych w rynku transportowym [Burnewicz, Szałucki, 2003, s. 62]. Nie przyczyniły się one również do istotnej poprawy pozycji konkurencyjnej unijnych kolei, nawet pomimo wprowadzenia konkurencji na rynku kolejowym, co miało wyzwolić mechanizm optymalizacji zarządzania przedsiębiorstwami w tej gałęzi transportu.

Krytycznie należy ocenić też inną próbę ingerencji UE w rynek transportowy, mogącą mieć wpływ na transport w Polsce – tzw. *decoupling*. Koncepcję decouplingu propaguje Komisja Europejska od 2001 r. Polega ona na dążeniu do uniezależniania od wzrostu PKB wielkości przewozów. Uderza to *de facto* przede wszystkim w transport samochodowy, generujący największe koszty zewnętrzne spośród wszystkich gałęzi transportu. Próba realizacji tego utopijnego pomysłu na razie się nie powiodła. Komisja Europejska winą za tę porażkę obarczyła nowe kraje członkowskie UE, które jej zdaniem w za dużym stopniu opierają się wciąż na samochodowym transporcie ładunków.

Podsumowując całość przedstawionych w tym rozdziale rozważań, można postawić tezę, że WPT i PT nie do końca są zgodne z interesem polskich przewoźników i polskich użytkowników transportu. Praktyka pokazuje jednak, że niedociągnięcia w sferze polityki transportowej były do tej pory niwelowane albo przez korzyści wynikające ze wzrostu podaży ładunków (spowodowanego rozwojem handlu wewnętrznego i liberalizacją rynków transportowych) i z poprawy interoperacyjności transportu – a te kwestie pozostają istotne dla polskich przewoźników – albo przez spadek poziomu przewoźnego w Polsce i UE (spowodowany wzmożoną wewnątrzgałęziową i międzygałęziową oraz krajową i międzynarodową konkurencją na polskim rynku transportowym) – to zagadnienie jest z kolei ważne dla użytkowników

transportu – albo też były mniej widoczne dzięki większej dostępności do szerszej niż przed 2004 r. oferty usług transportowo-spedycyjno-logistycznych świadczonych przez przewoźników z Polski i z innych krajów UE.

Jeśli zakładamy, że transport towarowy ma wspierać rozwój społeczno-gospodarczy kraju, to powinniśmy zauważyć, że członkostwo Polski w UE i objęcie naszego kraju WPT/PT bardziej ułatwiają, niż utrudniają ten proces, aczkolwiek niemałą część koncepcji politycznych Unii (zwłaszcza politykę decouplingu, *modal shift* czy dekarbonizację) należy zaliczyć bardziej do sfery polityki utopijnej i życzeniowej niż do sfery polityki realnej i skutecznej.

Bibliografia

- Barcik J., Czech P. [2010], *Sytuacja transportu kolejowego w Polsce na przełomie ostatnich lat – część 1*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”, seria „Transport”, z. 67.
- Burnewicz J., Szałucki K. [2003], *Wpływ członkostwa w Unii Europejskiej na transport w Polsce*, UKIE, Warszawa.
- Januszkiewicz W. (red.) [1995], *TRANS'95. Wspólna Europa. Szanse i zagrożenia dla transportu*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Lesiak P. [2001], *Konkurencyjność polskich przewoźników samochodowych w dobie integracji europejskiej*, „Problemy Ekonomiki Transportu”, nr 1.
- Piskozub A. [1995], *Geopolityczne aspekty rozwoju i rozmieszczenia transportu*, w: *TRANS'95. Wspólna Europa. Szanse i zagrożenia dla transportu*, W. Januszkiewicz (red.), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Teichmann E. [1989], *Polityka transportowa EWG-RWPG-Polska*, PWE, Warszawa.

Adam A. Ambroziak

Efekty udzielania pomocy publicznej w specjalnych strefach ekonomicznych po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej

Wstęp

Okres funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce (SSE) po 10 latach od przystąpienia do Unii Europejskiej pozwala na wyciągnięcie pewnych wniosków na temat zarówno potrzeby, skuteczności, jak i rezultatów interwencji publicznej w formie ulg podatkowych dla przedsiębiorców inwestujących na tych obszarach. Z szesnastu pierwotnie utworzonych SSE do dziś pozostało czternaście z wieloma podstrefami. Warto zwrócić uwagę na kilka bardzo ważnych szczegółów dotyczących specyfiki ich działania. Po pierwsze, są one zarządzane przez tzw. spółki strefowe, które pozyskują inwestorów oraz pomagają im w spełnieniu większości wymogów administracyjnych. Nie ograniczają one jednakże swojej oferty do poszczególnych województw, lecz podążają za preferencjami inwestorów dążących do znalezienia odpowiedniego miejsca dla prowadzonej przez siebie działalności w większych aglomeracjach miejskich i przemysłowych [Ambroziak, 2009]. W efekcie istnieje kilkaset tzw. podstref SSE rozproszonych na terenie całej Polski. Po drugie, wszystkie warunki uzyskania zezwolenia na funkcjonowanie w strefie są identyczne w całym kraju. Po trzecie, o wielkości udzielonego wsparcia, będącego pochodną dopuszczalnej intensywności pomocy regionalnej, decyduje lokalizacja inwestycji i klasyfikacja danego województwa, a nie np. miejsce głównej siedziby spółki zarządzającej strefą. W konsekwencji zdecydowano się na analizę rezultatów funkcjonowania SSE na poziomie województw. Taka forma analizy miała pozwolić na lepsze i dokładniejsze powiązanie ewentualnych efektów ich działań z wielkością i intensywnością dopuszczalnego wsparcia regulowanego przepisami unijnymi.

Celem niniejszego opracowania jest ocena efektów udzielania pomocy publicznej w specjalnych strefach ekonomicznych (SSE) na poziomie województw po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Chodzi zarówno o uchwycenie bezpośrednich skutków działania stref w postaci nowych inwestycji oraz zatrudnienia pracowników, jak i o ocenę możliwych kierunków ich oddziaływania na sytuację społeczno-gospodarczą regionów.

1. Koncepcja pomocy regionalnej w specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce

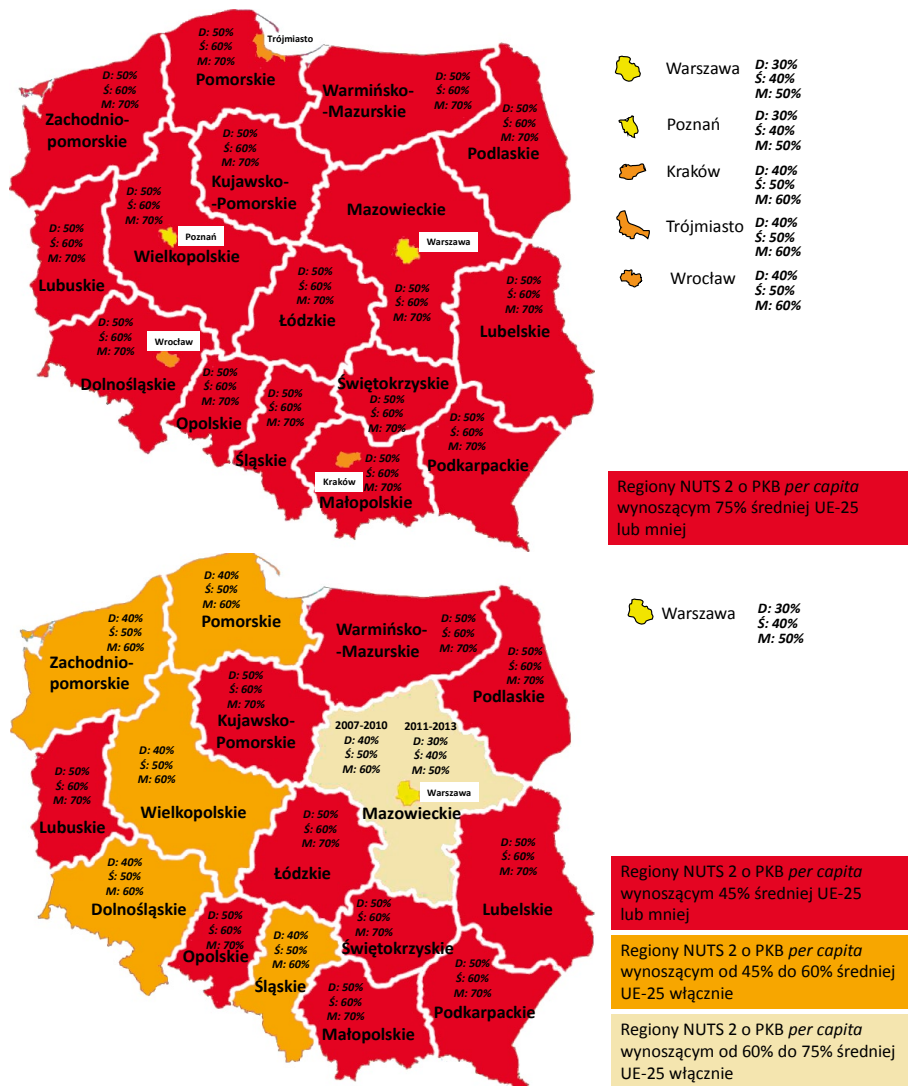
O atrakcyjności lokalizacyjnej poszczególnych regionów decyduje wiele czynników zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych [Ambroziak, 2014]. W niniejszym opracowaniu skupiono się na jednym z nich, tj. na ulgach podatkowych oferowanych przedsiębiorcom w celu zachęcenia ich do lokowania swoich inwestycji w specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce. W rozumieniu prawa UE instrument ten stanowi wsparcie publiczne na poziomie regionalnym, a w związku z akcesją Polski do UE wymagał on odpowiednich dostosowań do legislacji unijnej [Ambroziak, 2003a, 2003b]. Krajowa pomoc regionalna, zgodnie z przepisami unijnymi, może być bowiem udzielana w przypadku występowania tzw. zawodności rynku, a więc w regionach najslabiej rozwiniętych, w celu pokrycia dodatkowych kosztów ponoszonych przez przedsiębiorców inwestujących w słabiej przygotowanym do tego obszarze (niższa jakość kapitału ludzkiego, słaba infrastruktura transportowa i telekomunikacyjna itp.). Przyjmuje się, iż oferowanie względnie większej pomocy przedsiębiorcom działającym w biedniejszych i mniej rozwiniętych obszarach przyczyni się do tego, że dzięki inwestycjom regiony te „dogonią” obszary lepiej rozwinięte.

W związku z tym, że każda interwencja państwa może zniekształcić konkurencję, przepisy unijne przewidują ograniczenia dotyczące, oprócz kosztów kwalifikowanych, m.in. maksymalnego poziomu intensywności wsparcia publicznego. O dopuszczalnej intensywności pomocy rozstrzyga tzw. mapa pomocy regionalnej, która w ramach prowadzonych dostosowań przedakcesyjnych została wprowadzona w Polsce już w 2001 r. [RM, 2001, 2002]. W związku z tym, że we wszystkich regionach NUTS 2 (w województwach) w Polsce odnotowano PKB *per capita* poniżej 75% średniej ówczesnej Unii, mapa pomocy regionalnej obowiązująca do końca 2006 r. przewidywała, że maksymalny poziom dopuszczalnej pomocy we wszystkich województwach będzie wynosił 50% ekwiwalentu dotacyjnego netto (EDN) – nie dotyczyło to jednak pięciu aglomeracji: Trójmiasta (40%), Krakowa (40%), Wrocławia (40%) oraz Warszawy (30%) i Poznania (30%) (zob. mapa 1)¹ [RM, 2004; Ambroziak, 2006]. Z dniem 1 stycznia 2007 r. zaczęła obowiązywać nowa mapa pomocy regionalnej, na podstawie której poziom 50% ekwiwalentu dotacyjnego brutto (EDB) utrzymano dla najbiedniejszych wówczas regionów (o PKB *per capita* wynoszącym 45% średniej UE lub mniej), tj. dla województw: warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, lubelskiego, podkarpackiego, ma-

¹ W części tej wskazano jedynie maksymalne pułapy pomocy regionalnej dla dużych przedsiębiorstw. Do końca 2006 r. można je było powiększyć o 15 pkt proc. dla MŚP w regionach „a” i o 10 pkt proc. w obszarach „c”. W latach 2007–2013 dla małych ulegały one zwiększeniu o 20 pkt proc., a dla średnich o 10 pkt proc.

łopolskiego, łódzkiego, opolskiego i lubuskiego. Do 40% EDB obniżono intensywność dopuszczalnej pomocy w nieco lepiej rozwiniętych województwach (o PKB *per capita* od 45% do 60% średniej UE włącznie): wielkopolskim, zachodniopomorskim, pomorskim i śląskim, natomiast na Mazowszu obniżono ten wskaźnik do 40% w latach 2007–2010 i do 30% w okresie 2011–2013 (dla Warszawy przewidziano maksymalny pułap 30% w całym okresie 2007–2013) [RM, 2006; Ambroziak, 2006].

Mapa 1. Mapa pomocy regionalnej w Polsce w latach 2001–2006 oraz 2007–2013



Lata 2001–2006: mapa na górze; Lata 2007–2013: na dole.

D – duże przedsiębiorstwa, Ś – średnie przedsiębiorstwa, M – małe przedsiębiorstwa.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Wytyczne 98/C 74/06; Wytyczne 2006/C 54/08].

Główną zachętą do inwestowania w specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce jest zwolnienie z podatku dochodowego (od osób prawnych lub fizycznych prowadzących działalność gospodarczą). Zróżnicowanie dopuszczalnej intensywności pomocy regionalnej wprowadzone od 1 stycznia 2007 r. oznaczało, że w najbiedniejszych i najsłabszych województwach (przede wszystkim Polski Wschodniej) przedsiębiorcy mogli uzyskiwać wsparcie w postaci np. zwolnienia podatkowego w SSE w wysokości do 50% kosztów pierwotnej inwestycji. Jak już wspomniano, mimo że zasady funkcjonowania stref w całej Polsce są identyczne, to w lepiej rozwiniętych i bogatszych województwach ograniczono dopuszczalną intensywność pomocy publicznej, do odpowiednio 40% i 30% EDB. **Skoro instrument w postaci zwolnień podatkowych ma być atrakcyjnym narzędziem dla przedsiębiorców rozważających możliwość prowadzenia działalności w Polsce, to powinien on sprawić, że większa liczba inwestycji będzie wiązała się z nowymi miejscami pracy w województwach najbiedniejszych o najwyższej dopuszczalnej intensywności pomocy².**

Warto jednakże zauważyć, że instrument w postaci ulg podatkowych w SSE charakteryzuje się pewną specyfiką działania i wiąże się z określonymi konsekwencjami zarówno dla beneficjenta, jak i dla dawcy: jego atrakcyjność dla przedsiębiorców oraz ryzyko związane z korzyściami, jakie może on przynieść państwu, są dość ograniczone. Interwencja państwa następuje bowiem po zrealizowaniu inwestycji i zatrudnieniu pracowników, a więc już po najbardziej ryzykownym dla biznesu okresie. Zaczyna się dopiero z chwilą pojawienia się zysków (nawet nie przychodów).

2. Pomoc publiczna w specjalnych strefach ekonomicznych

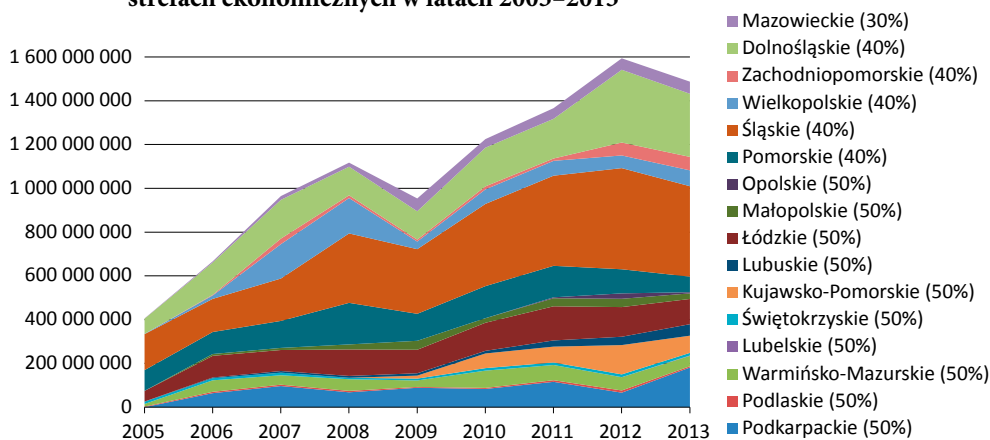
Tuż po akcesji Polski do UE oszacowano wartość udzielonego wsparcia, na podstawie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, na 406,3 mln PLN w 2005 r.³ i na 666,9 mln PLN w 2006 r. (zob. wykres 1), co stanowiło średnio aż 39,9% i 34,8% ogólnej kwoty pomocy regionalnej przyznanej przedsiębiorcom w Polsce. Warto jednakże zauważyć, że w wielu, szczególnie słabiej rozwiniętych, województwach (warmińsko-mazurskim, podkarpackim, małopolskim) ulgi strefowe stanowiły prawie jedyny, a w przypadku nieco lepiej rozwiniętych województw (dolnośląskiego, śląskiego, pomorskiego, łódzkiego), główny rodzaj dostępnej pomocy regionalnej

² W celu łatwiejszej identyfikacji poszczególnych kategorii regionów (słabo, przeciętnie i lepiej rozwiniętych) na wykresach i w tabelach umieszczono nazwy województw z podanymi w nawiasach maksymalnymi pułapami intensywności pomocy regionalnej dla dużych przedsiębiorstw (im niższa intensywność, tym lepiej rozwinięty obszar, im wyższa – tym słabiej rozwinięty).

³ W związku z niepełnymi danymi o małej wiarygodności dla 2004 r. analizę ograniczono do lat 2005–2013.

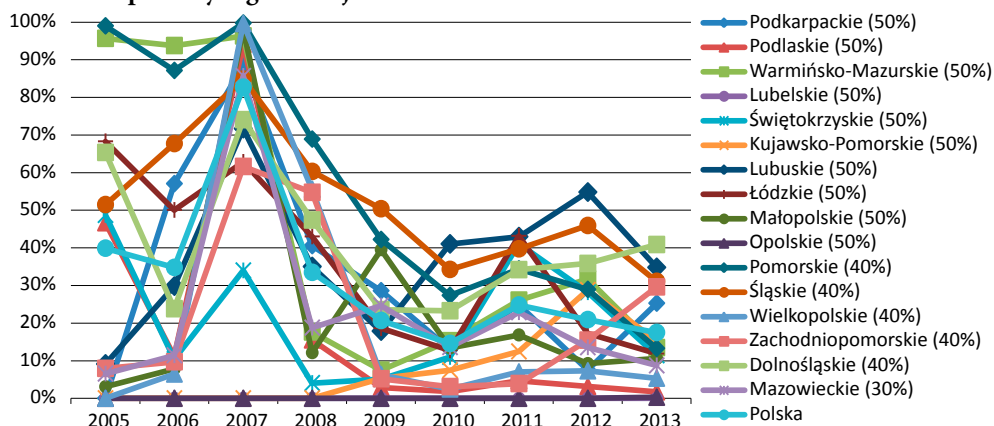
w ciągu pierwszych 2–3 lat od akcesji (zob. wykres 2). W kolejnych latach wartość udzielonego wsparcia stopniowo wzrastała, za wyjątkiem 2009 r., kiedy to w okresie kryzysu gospodarczego i spadku popytu na polskie towary wśród odbiorców z innych państw członkowskich UE zyski, a więc i wielkość zwolnionego podatku, nieco spadły. Zmianie uległa również struktura pomocy regionalnej, polegająca na zdecydowanym obniżeniu wartości pomocy strefowej do poziomu 17,5% wsparcia regionalnego oferowanego przedsiębiorcom inwestującym w polskich województwach. Było to spowodowane uruchomieniem funduszy strukturalnych, szczególnie środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, z których mogli korzystać przedsiębiorcy.

Wykres 1. Wielkość pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom w specjalnych strefach ekonomicznych w latach 2005–2013



Źródło: dane Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Wykres 2. Udział pomocy w specjalnych strefach ekonomicznych w ogólnej wartości pomocy regionalnej w latach 2005–2013



Źródło: dane Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Siła i kierunek wspomnianych zmian uzależnione są od poziomu rozwoju regionalnego poszczególnych województw. W przypadku regionów słabiej rozwiniętych inwestorom zaoferowano względnie większe środki unijne, co zaowocowało zdecydowanym spadkiem udziału pomocy strefowej w ogólnej kwocie pomocy regionalnej. Natomiast lepiej rozwinięte regiony odnotowały utrzymanie się względnie wysokiego odsetka pomocy strefowej we wsparciu regionalnym (np. w 2013 r. pomoc utrzymywała się na poziomie 40,9% w województwie dolnośląskim, 34,8% w województwie lubuskim, 31,1% w województwie śląskim i 29,6% w województwie zachodniopomorskim). A zatem **w biedniejszych regionach pomoc strefowa, mimo że właśnie dla nich była ustawowo przeznaczona, przestała stanowić istotną zachętę inwestycyjną (w porównaniu z pozostałymi dostępnymi środkami), podczas gdy w województwach lepiej rozwiniętych jej udział wciąż pozostał istotny.** Wydaje się, że wynika to z charakteru pomocy, z której przedsiębiorcy mogli korzystać dopiero po zrealizowaniu inwestycji, podczas gdy wsparcie z funduszy europejskich było dostępne bardzo często w formie grantów już z chwilą zadeklarowania realizacji projektu i stąd było bardziej atrakcyjne dla firm z uboższych regionów, potrzebujących wsparcia na etapie początkowym czy na etapie znaczącego rozwoju działalności.

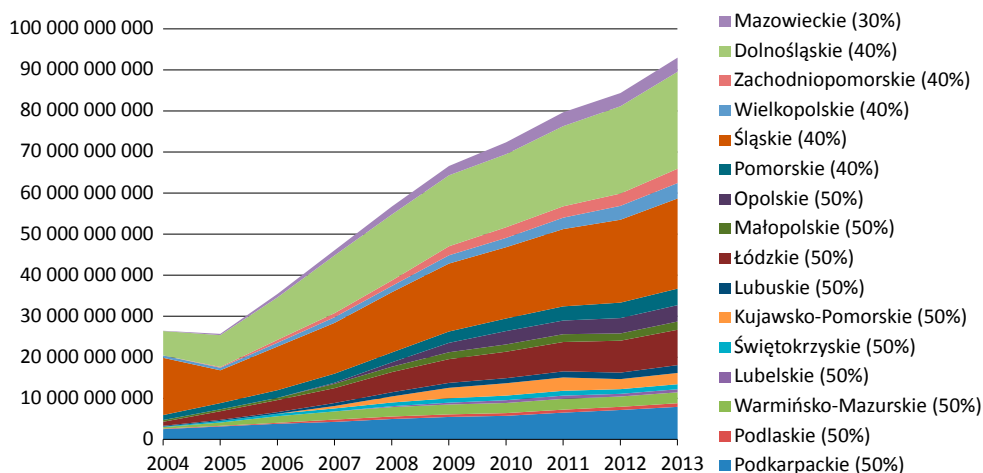
Konstatację tę potwierdza również analiza ogólnej wartości pomocy udzielonej na podstawie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych. Od czasu akcesji Polski do Unii Europejskiej udzielono w strefach pomocy w wysokości 9,8 mld PLN. Największą pomoc przekazano na inwestycje przedsiębiorców działających na Śląsku (28,5%), Dolnym Śląsku (16,7%), Pomorzu (11,3%) i w województwie łódzkim (10,3%), a zatem w relatywnie lepiej rozwiniętych regionach kraju. Zdecydowanie najmniejszy udział (nieprzekraczający jednego procenta) w ogólnej kwocie wsparcia strefowego udzielono w najbiedniejszych regionach kraju (województwa: opolskie, lubelskie, podlaskie, świętokrzyskie). W konsekwencji **pomoc, która miała być ukierunkowana na pobudzenie rozwoju najsłabszych regionów, trafiła w największej kwocie (bezwzględnej) do najbogatszych województw.**

3. Inwestycje w specjalnych strefach ekonomicznych

W 2004 r., po ośmiu latach od uruchomienia pierwszych stref, ogólna wartość inwestycji zrealizowanych w SSE wyniosła prawie 26,5 mld PLN (zob. wykres 3), co oznaczało, że na jeden projekt strefowy przeznaczono średnio ok. 24,3 mln PLN (zob. wykres 4). W ciągu dziesięciu lat funkcjonowania stref zmieniła się dynamika napływu inwestycji do tych regionów. Największą wartość odnotowano w latach tuż po akcesji Polski do UE (do 37% w stosunku do roku poprzedniego), natomiast

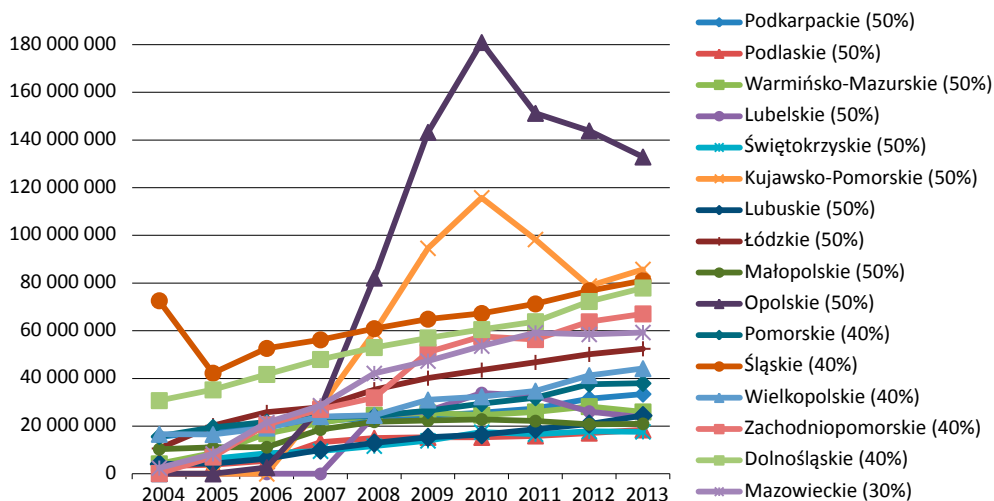
znacznie niższą w okresie kryzysu gospodarczego (do 8,7% w 2010 r.) oraz tuż po nim (5,9% w 2012 r.). Na koniec 2013 r. zaobserwowano wzrost wartości inwestycji w SSE (do poziomu 93 mld PLN).

Wykres 3. Wartość inwestycji w specjalnych strefach ekonomicznych w podziale na województwa



Źródło: dane Ministerstwa Gospodarki.

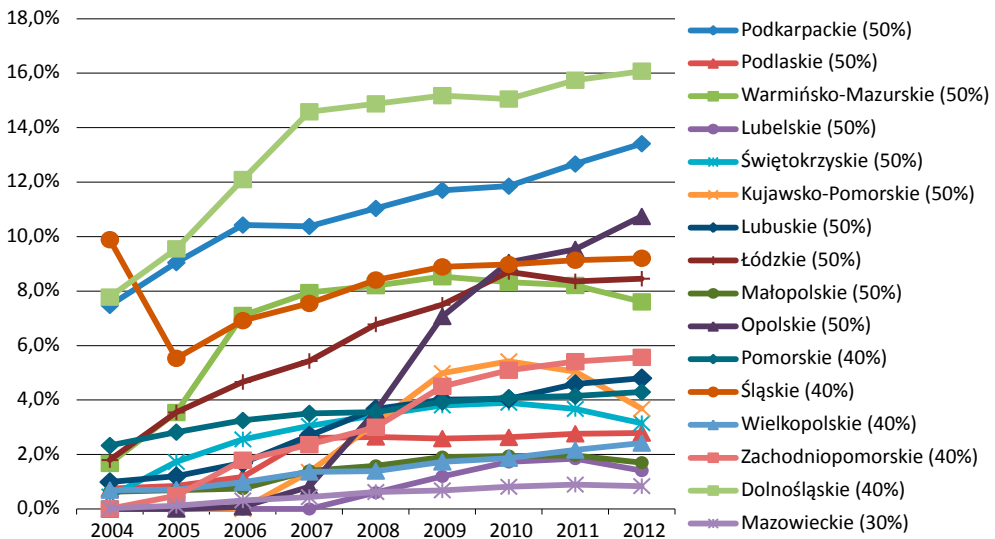
Wykres 4. Wartość inwestycji w specjalnych strefach ekonomicznych w stosunku do liczby ważnych zezwoleń



Źródło: dane Ministerstwa Gospodarki.

Warto jednakże zauważyć, że, podobnie jak w przypadku wartości inwestycji w SSE, również czterokrotnemu zwiększeniu uległa wartość środków trwałych przedsiębiorstw w Polsce. W konsekwencji udział inwestycji strefowych w wartości środków trwałych nie zmienił się znacząco i pozostał na relatywnie wysokim poziomie (wzrost z 9,1% w 2004 r. do 11,2–11,4% w latach 2007–2011 i 10,8% w 2012 r.⁴) (zob. wykres 5). **W konsekwencji w badanym okresie (lata 2004–2012) nie uchwyciono na poziomie krajowym znaczącego wzrostu inwestycji w SSE w stosunku do wszystkich aktywów przedsiębiorstw, co może wskazywać na słaby wpływ oferowanych ulg na zwiększenie napływu inwestycji do SSE.**

Wykres 5. Udział inwestycji w specjalnych strefach ekonomicznych w ogólnej wartości środków trwałych przedsiębiorstw



Źródło: dane Ministerstwa Gospodarki oraz Banku Danych Lokalnych GUS.

Sytuacja na poziomie regionalnym jest jednak znacznie bardziej zróżnicowana. Od czasu akcesji Polski do UE obserwowany jest wyraźny wzrost znaczenia kilku, relatywnie najbogatszych województw w inwestycjach strefowych. Należą do nich przede wszystkim województwa śląskie i dolnośląskie, w których na koniec 2013 r. zlokalizowano prawie połowę wszystkich inwestycji w SSE. Kolejne miejsca zajmują województwa podkarpackie (z pierwszą dobrze rozwijającą się SSE w Mielcu) [Do- mański, Gwosdz, 2005; Dziemianowicz, Hausner, Szlachta, 2000] i łódzkie, które mimo

⁴ Ze względu na brak danych dotyczących wartości brutto środków trwałych w przedsiębiorstwach za 2013 r. analizę ograniczono do okresu 2004–2012.

znacznie słabszych wyników (udziały odpowiednio 9,3% i 8,5%) charakteryzują się rosnącą liczbą inwestycji strefowych. **Udział pozostałych województw, szczególnie tych najbiedniejszych, w ogólnej wartości inwestycji strefowych jest niewielki.**

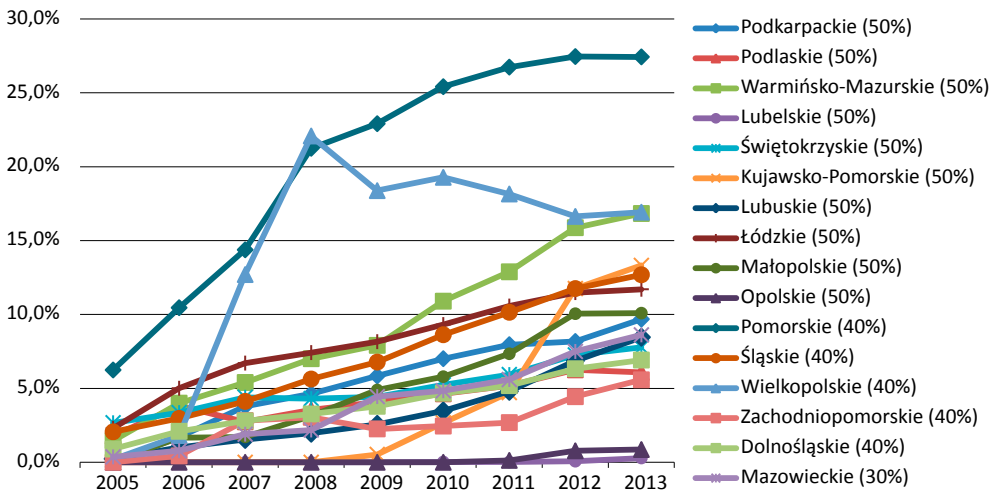
W celu uchwycenia względnych efektów funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych odniesiono wartość inwestycji do liczby ważnych zezwoleń w danym roku. Pozwoliło to na ocenę relatywnej wartości poszczególnych inwestycji i na uchwycenie kierunków lokowania większych projektów, które w konsekwencji mogą stać się inwestycjami bardziej kapitałochłonnymi niż pracochłonnymi. Okazuje się, że również i w tym zestawieniu dominują zdecydowanie bogatsze regiony Polski, choć wielkość zrealizowanych inwestycji w stosunku do liczby zezwoleń wzrosła także w dwóch nieco biedniejszych (ale nie najslabszych) województwach: kujawsko-pomorskim i opolskim. Wynika to jednak z realizacji niewielkiej liczby projektów i pojedynczych inwestycji w tych regionach, a nie z radykalnej poprawy ich atrakcyjności. Podobne tendencje można zaobserwować w dynamice zmian inwestycji w strefach: **bogatsze regiony przyciągają inwestycje znacznie szybciej, biedniejsze – zdecydowanie wolniej.**

O potencjalnej sile wpływu inwestycji strefowych na rozwój regionalny może świadczyć ich udział w wartości środków trwałych przedsiębiorstw na poziomie województw. Największą wartość relacji inwestycji zrealizowanych w specjalnych strefach ekonomicznych do wartości środków trwałych odnotowano w 2004 r. w przypadku dwóch dość dobrze rozwiniętych województw: śląskiego i dolnośląskiego (odpowiednio 7,8% i 9,9%), a także w przypadku województwa podkarpackiego (7,5%). Odsetek inwestycji strefowych w wartości aktywów przedsiębiorstw z wymienionych regionów wzrósł w badanym okresie do poziomów 9,2%, 16,1% i 13,4% w 2012 r.⁵ Do tego grona dołączyły nieco słabiej rozwinięte województwa: opolskie (z wynikiem 10,7%), łódzkie (z wynikiem 8,5%) i warmińsko-mazurskie (z wynikiem 7,6%), choć dla najslabiej rozwiniętych obszarów wciąż inwestycje strefowe nie są istotne, jeśli chodzi o stosunek tych inwestycji do środków trwałych funkcjonujących tam przedsiębiorstw. Można zatem stwierdzić, że **wielkość inwestycji strefowych, dynamika ich napływu oraz siła potencjalnego wpływu na rozwój gospodarczy regionów zależą od lokalizacji: im lepiej rozwinięte województwo, tym więcej większych inwestycji w strefach, im słabiej rozwinięty region, tym mniej tego rodzaju projektów.** Wyjątkiem od tej reguły jest Podkarpacie. Na tym terenie, w ramach mieleckiej specjalnej strefy ekonomicznej, od 1995 r. z dość dużym powodzeniem funkcjonują różnego rodzaju przedsiębiorstwa.

⁵ Brak danych GUS dotyczących wartości brutto aktywów trwałych przedsiębiorstw za 2013 r.

Z przyciągnięciem omawianych powyżej inwestycji wiążą się koszty dla budżetu państwa w postaci pomocy publicznej udzielonej w formie ulgi od podatku dochodowego. Generalnie rzecz biorąc, relacja skumulowanej wartości pomocy udzielonej na podstawie ustawy o SSE w latach 2005–2013 do wielkości inwestycji na koniec badanego okresu wyniosła około 10% (zob. wykres 6). Należy jednakże zwrócić uwagę na terytorialny rozkład (na poziomie województw) wartości tej relacji. W 2004 r. najwyższy, ponadprzeciętny pułap odnotowano w relatywnie lepiej rozwiniętych województwach: pomorskim (6,2%), łódzkim (2,3%) i śląskim (2,1%). W kolejnych latach skład tej grupy województw stopniowo się zmieniał, tak że w 2013 r. ponadprzeciętnego, skumulowanego w latach 2005–2013, wsparcia w stosunku do wartości zrealizowanych inwestycji udzielono zarówno w strefach lepiej rozwiniętych województw: pomorskiego (27,4%), wielkopolskiego (16,9%), kujawsko-pomorskiego (13,3%), śląskiego (12,7%) oraz łódzkiego (11,7%), jak i w strefach słabiej rozwiniętych województw: warmińsko-mazurskiego (16,8%) i małopolskiego (10,1%), w których pojedynczy inwestorzy otrzymali znaczące ulgi podatkowe. A zatem **bardziej kosztowne dla budżetu państwa było generalnie przyciągnięcie inwestorów do bogatszych regionów niż do najsłabszych województw. Biorąc pod uwagę charakter instrumentu pomocowego w postaci ulgi podatkowej w SSE, z którego korzystają firmy osiągające zyski, można stwierdzić, że pozytywne efekty firm strefowych w bogatszych województwach są względnie większe niż w regionach biedniejszych.**

Wykres 6. Intensywność pomocy w specjalnych strefach ekonomicznych w stosunku do wartości inwestycji realizowanych w województwach w latach 2005–2013

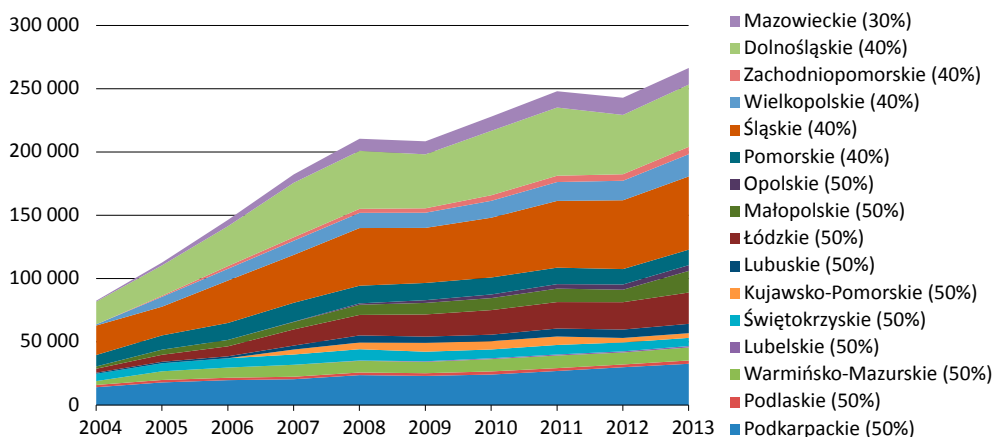


Źródło: dane Ministerstwa Gospodarki oraz Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

4. Zatrudnienie w specjalnych strefach ekonomicznych

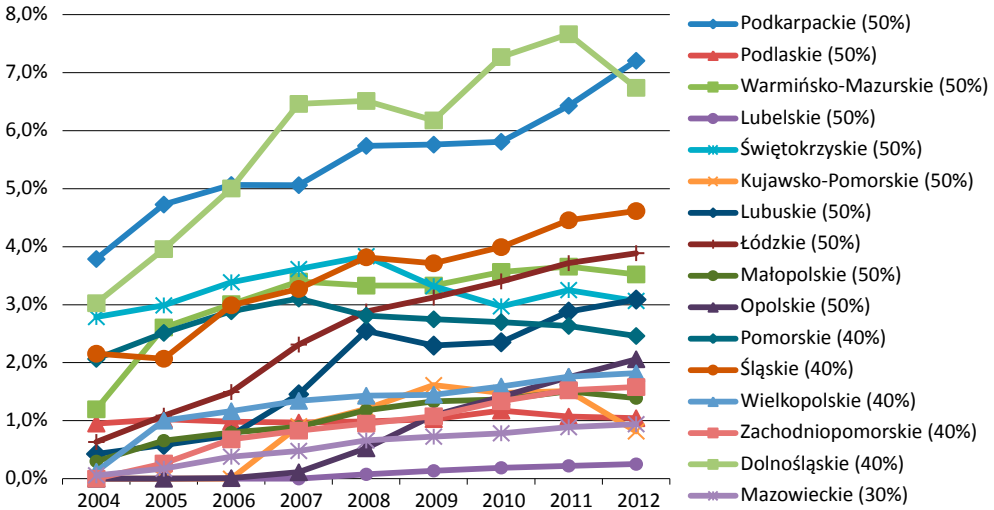
Jednym z celów zarówno powoływania specjalnych stref ekonomicznych [Ustawa, 1994], jak i udzielania krajowej pomocy regionalnej, oferowanej w ramach SSE, jest tworzenie miejsc pracy. Na koniec 2004 r. w strefach utworzono ponad 82,5 tys. miejsc pracy, co stanowiło wówczas około 4,8% liczby pracujących w Polsce (zob. wykres 7 i 8). Średnio zatrudniano ok. 76 osób w ramach jednej inwestycji strefowej (zob. wykres 9). Podobnie jak w przypadku wartości inwestycji, w pierwszych dwóch latach po akcesji Polski do UE odnotowano znaczący wzrost zatrudnienia w SSE (w granicach 25–29% średniorocznie). W okresie kryzysu i braku stabilności gospodarczej, odnotowano fluktuację liczby miejsc pracy. Zdecydowany spadek w tym zakresie nastąpił w 2009 r. i w 2012 r. (poniżej poziomu z lat poprzednich). Ostatecznie ogólna liczba zatrudnionych w SSE w Polsce wzrosła do prawie 266,5 tys. w 2013 r., a więc prawie trzykrotnie w porównaniu z wyjściowym poziomem z 2004 r., podczas gdy wartość inwestycji strefowych w tym samym okresie zwiększyła się czterokrotnie. Liczba miejsc pracy w przeliczeniu na jedno ważne zezwolenie jedynie podwoiła się do 151 w 2013 r. Ponadto udział liczby miejsc pracy w strefach w ogólnej liczbie pracujących nie zmienił się drastycznie i mimo wahań nie przekroczył 6%. W 2013 r. osiągnął wartość 5% (a więc wzrósł zaledwie o 0,2 pkt proc. powyżej wskaźnika z 2004 r.). **Zatem ogólna liczba miejsc pracy w strefach wzrastała z tą samą dynamiką, z jaką wzrastała ogólna liczba pracujących w Polsce, co wskazuje na słaby wpływ oferowanych ulg podatkowych w SSE na zwiększanie nie tylko inwestycji, ale i miejsc pracy w strefach.**

Wykres 7. Liczba miejsc pracy w specjalnych strefach ekonomicznych w podziale na województwa



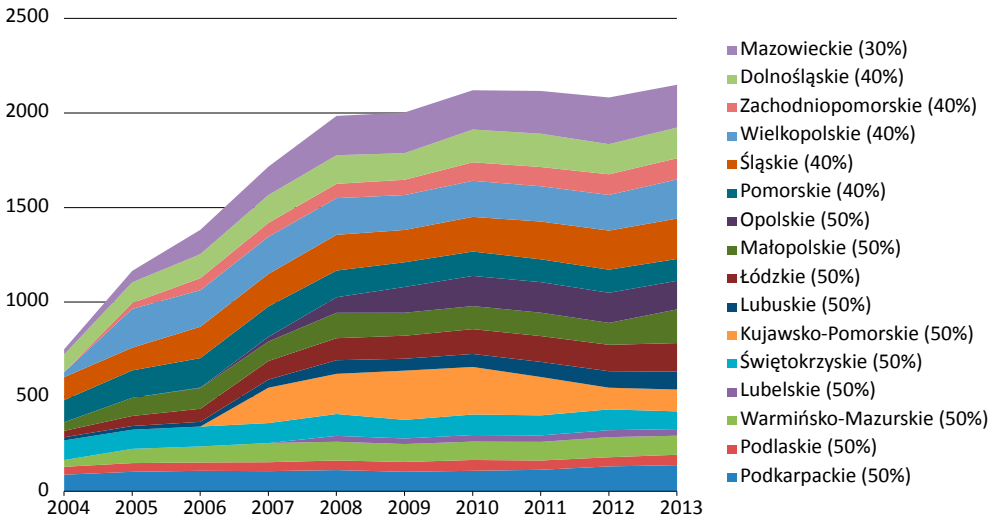
Źródło: dane Ministerstwa Gospodarki.

Wykres 8. Liczba miejsc pracy w specjalnych strefach ekonomicznych w stosunku do liczby pracujących w województwach



Źródło: dane Ministerstwa Gospodarki oraz Banku Danych Lokalnych GUS.

Wykres 9. Liczba miejsc pracy w specjalnych strefach ekonomicznych w stosunku do liczby aktywnych zezwoleń



Źródło: dane Ministerstwa Gospodarki.

Sytuacja na poziomie województw, podobnie jak w przypadku wartości inwestycji, była jednak dość zróżnicowana. W 2004 r. największą liczbę miejsc pracy w strefach odnotowano w lepiej rozwiniętych województwach śląskim (23,2 tys.)

i dolnośląskim (17,9 tys.), ale też w słabiej rozwiniętym województwie podkarpackim (14,2 tys.). Ich prawie 70-procentowy udział w liczbie miejsc strefowych wynikał przede wszystkim z faktu, że w tych trzech regionach powołano pierwsze strefy już w 1995 i 1997 r. W kolejnych latach po akcesji Polski do UE liczba zatrudnionych w strefach znacząco rosła (24–26% średniorocznie) aż do 2008 r. Największe wzrosty odnotowano w wymienionych już regionach najbogatszych, ale też w województwach: łódzkim, opolskim i małopolskim. Zdecydowanie najgorzej radziły sobie strefy w najslabiej rozwiniętych województwach, co było konsekwencją niewielkiego napływu inwestycji do SSE w tych regionach. Na szczególną uwagę zasługuje rok 2008, w którym w prawie wszystkich województwach liczba miejsc pracy zmniejszyła się w stosunku do roku poprzedniego. Biorąc pod uwagę fakt, że dopiero w następnym roku pomoc strefowa w formie zwolnień podatkowych była najmniejsza i że wtedy przedsiębiorcy odczuli poważne problemy związane z kryzysem gospodarczym, można sądzić, że przedsiębiorcy w 2008 r. dopiero przygotowywali się do trudniejszej sytuacji gospodarczej i raczej prewencyjnie niż w wyniku problemów gospodarczych ograniczali zatrudnienie w SSE. **Największe redukcje miały miejsce w strefach zlokalizowanych w województwach o najmniejszej liczbie pracowników strefowych, choć i w regionach lepiej rozwiniętych również odnotowano spadki liczby zatrudnionych. Może to oznaczać, że mimo wymogu utrzymania odpowiedniej liczby miejsc pracy, związanego z otrzymaniem pomocy regionalnej, który powinien stanowić pewnego rodzaju zabezpieczenie przed zwalnianiem pracowników, przedsiębiorcy strefowi zdecydowali się zredukować koszty pracy, ograniczając zatrudnienie.** Warto jednakże podkreślić, iż mniejsza liczba miejsc pracy wynikała również z całkowitego zaprzestania działalności w strefie, związanego z wygaśnięciem lub cofnięciem zezwolenia. Jednakże już w kolejnych latach przedsiębiorcy ze stref w województwach bogatszych szybciej i skuteczniej zwiększali liczbę miejsc pracy, podczas gdy dynamika zatrudnienia w uboższych regionach nawet czasami spadała (w relacji rok do roku).

Po dziewięciu latach od akcesji udział poszczególnych województw w ogólnej liczbie miejsc pracy stworzonych przez przedsiębiorstwa z SSE zmienił się nieznacznie. W 2013 r. wciąż największe znaczenie w ogólnej liczbie zatrudnionych miały strefy zlokalizowane w województwach: śląskim (21,7%), dolnośląskim (18,5%), podkarpackim (12,3%), a także łódzkim (9,3%). Ranking ten pokrywa się z klasyfikacją regionów na podstawie ich udziału w inwestycjach strefowych. W związku z tym można stwierdzić, że **strefy najprężniej rozwijają się w relatywnie bogatszych województwach, podczas gdy w zdecydowanie biedniejszych rejonach kraju wyniki stref, mierzone zarówno wartością inwestycji, jak i liczbą miejsc pracy, są zdecydowanie gorsze.**

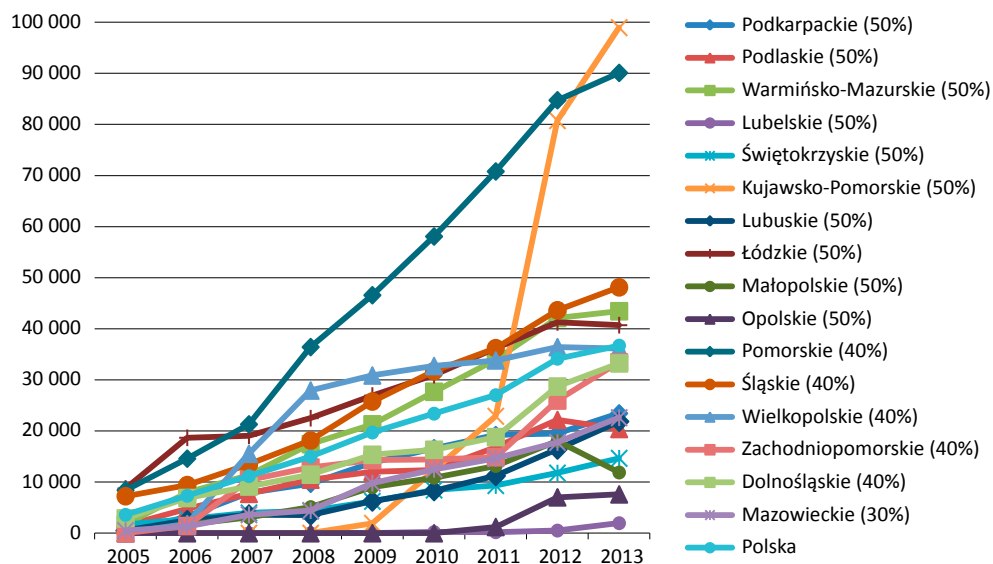
Odniesienie liczby miejsc pracy w zakładach zlokalizowanych w specjalnych strefach ekonomicznych do ogólnej liczby zatrudnionych w danym województwie powinno umożliwić określenie względnego znaczenia stref dla lokalnego rynku pracy. W roku akcesji Polski do UE największy odsetek miejsc pracy w specjalnych strefach ekonomicznych w stosunku do zatrudnienia w regionie odnotowano w województwach: podkarpackim (3,8%), dolnośląskim (3,0%) oraz świętokrzyskim (2,8%). W pozostałych rejonach kraju był skrajnie niski i za wyjątkiem województw pomorskiego i śląskiego nie przekraczał 2%. W wymienionych województwach SSE funkcjonowały już od dłuższego czasu i stąd wynikało większe natężenie miejsc pracy w firmach strefowych działających w tych regionach. W 2013 r. udział zatrudnienia stworzonego przez firmy w SSE w stosunku do ogólnego zatrudnienia wzrósł w dwóch pierwszych wymienionych województwach odpowiednio do poziomów 7,2% i 6,7%. Do tej grupy, choć ze zdecydowanie niższymi wartościami, dołączyły województwa śląskie (4,6%) i łódzkie (3,9%). Z kolei najbiedniejsze regiony ponownie w tym zestawieniu uplasowały się na ostatnich pozycjach. **Oznacza to zatem, że specjalne strefy ekonomiczne miały relatywnie większy wpływ na rynek pracy w lepiej rozwiniętych regionach kraju, podczas gdy w słabszych i biedniejszych województwach ich oddziaływanie na ten rynek było znacznie słabsze.**

Wielkość zatrudnienia w przeliczeniu na ważne zezwolenie strefowe pozwala ocenić wyniki projektów inwestycyjnych z punktu widzenia potrzeby zwiększenia miejsc pracy na terenach tego wymagających. Również i w tym przypadku największe zatrudnienie na inwestycję odnotowano we względnie lepiej rozwiniętych województwach: dolnośląskim i śląskim oraz wielkopolskim i mazowieckim (choć tak duże zatrudnienie na Mazowszu wynika z większej liczby zatrudnionych w zaledwie kilku pojedynczych firmach). Względnie wysokie zatrudnienie na jedno zezwolenie osiągnięto w strefach zlokalizowanych w bogatszych województwach: łódzkim, kujawsko-pomorskim i małopolskim. Natomiast **strefy w najbiedniejszych województwach nie wykazały względnie istotnego zatrudnienia w przeliczeniu na ważne zezwolenie.**

Mniejsze zatrudnienie (zarówno bezwzględne, jak i w przeliczeniu na projekt inwestycyjny) w słabszych regionach, przy jednocześnie relatywnie niewielkich inwestycjach w nich realizowanych, spowodowało dość znaczne zróżnicowanie między województwami, jeśli chodzi o koszty dla budżetu państwa, związane z utworzeniem miejsc pracy w SSE. Biorąc pod uwagę skumulowaną wartość dotychczas udzielonej pomocy (w postaci ulg podatkowych przyznanych przedsiębiorcom w latach 2005–2013) oraz zatrudnienie w firmach strefowych na koniec 2013 r., można stwierdzić, że najbardziej kosztowne dla budżetu było stworzenie miejsc pracy w strefach

zlokalizowanych w województwie kujawsko-pomorskim (98,9 tys. PLN) i pomorskim (90,1 tys. PLN). Przeciętnie ponad połowę mniej kosztowało budżet utworzenie jednego miejsca pracy w strefach zlokalizowanych w Śląskiem (48,1 tys. PLN) i Łódzkiem (40,1 tys. PLN). Relację zatrudnienia do udzielonej pomocy na średnim poziomie krajowym (między 30 tys. a 40 tys. PLN) odnotowano w województwach najlepiej rozwiniętych: dolnośląskim, wielkopolskim, zachodniopomorskim. W słabiej rozwiniętych województwach koszt (dla budżetu) stworzenia miejsc pracy nie był już tak wysoki i wahał się w okolicach 20 tys. PLN. Nie dotyczy to jednak województwa warmińsko-mazurskiego (43,4 tys. PLN), w którym o wielkości pomocy decyduje wsparcie udzielone jednemu, dużemu inwestorowi. A zatem większą pomoc w przeliczeniu na liczbę zatrudnionych przyznano przedsiębiorcom działającym w dobrze prosperujących województwach, podczas gdy wsparcie to miało być udzielane firmom inwestującym w słabiej rozwiniętych regionach (zob. wykres 10). Oznacza to, że, co do zasady, **dla budżetu państwa przeciętny koszt utworzenia jednego miejsca pracy (liczony jako wartość pomocy na liczbę zatrudnionych w strefach) był wyższy w województwach relatywnie lepiej rozwiniętych niż w regionach słabiej rozwiniętych.**

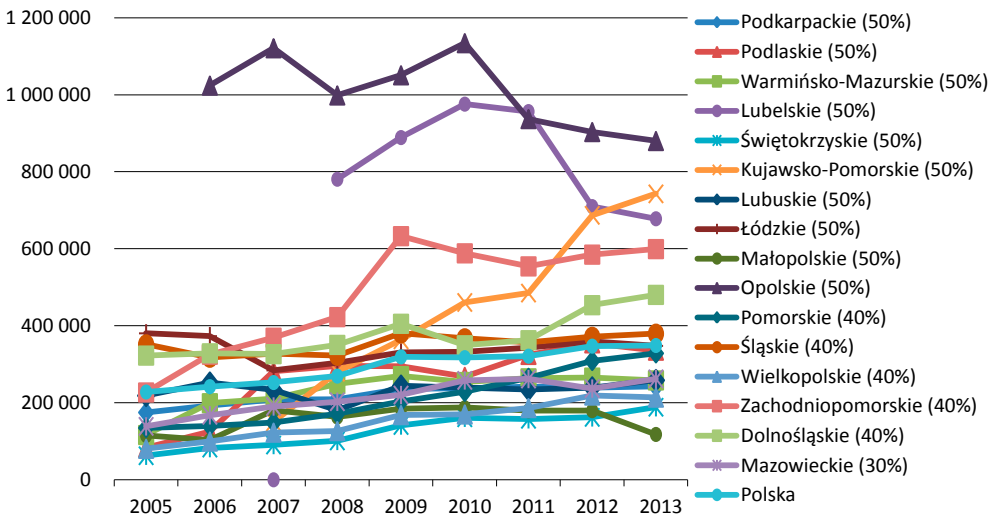
Wykres 10. Wielkość pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom w stosunku do wartości inwestycji w specjalnych strefach ekonomicznych



Źródło: dane Ministerstwa Gospodarki oraz Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Warto jednakże podkreślić, że to nie pomoc publiczna, a inwestycje prowadzone przez przedsiębiorców tworzą miejsca pracy. Odnosząc wartość zrealizowanych inwestycji do liczby zatrudnionych w strefach, można ocenić charakter przedsięwzięcia z punktu widzenia kapitało- i pracochłonności. Na początku badanego okresu wartość inwestycji w przeliczeniu na jedno miejsce pracy kształtowała się na poziomie średnio 230 tys. PLN. Zdecydowanie najwięcej inwestycji kapitałochłonnych pojawiło się wówczas w województwach względnie najlepiej rozwiniętych, tj. śląskim (351,7 tys. PLN) i dolnośląskim (322,7 tys. PLN), ale też i w regionie tylko nieco słabiej od nich rozwiniętym, czyli w województwie łódzkim (380 tys. PLN) (zob. wykres 11). W kolejnych latach wartość miejsc pracy, liczona wielkością inwestycji na jednego zatrudnionego, wzrastała w bogatszych regionach znacznie szybciej, niż miało to miejsce w województwach biedniejszych. Wyjątkami od tej reguły są województwa opolskie i lubelskie, w których inwestycje pojedynczych przedsiębiorców znacząco zmieniły obraz sytuacji. W konsekwencji można stwierdzić, że **lepiej rozwinięte województwa pozyskały więcej inwestycji kapitałochłonnych (wysoki wskaźnik wartości inwestycji na jedno miejsce pracy), natomiast w słabiej rozwiniętych regionach pojawiły się mniejsze inwestycje w stosunku do liczby zatrudnionych, co może świadczyć o większej pracochłonności realizowanych tam przedsięwzięć.**

Wykres 11. Wartość inwestycji w odniesieniu do stworzonych miejsc pracy w specjalnych strefach ekonomicznych w latach 2004–2013



Źródło: dane Ministerstwa Gospodarki.

5. Konwergencja efektów SSE

W celu uchwycenia zmian stopnia zróżnicowania bezpośrednich efektów funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w poszczególnych województwach Polski dokonano analizy porównawczej wskaźnika zmienności (ilorazu odchylenia standardowego i średniej arytmetycznej) wybranych danych dotyczących efektów SSE (zob. tabela 1).

Tabela 1. Wskaźnik zmienności danych dotyczących funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce w podziale na województwa w latach 2004–2013 (w %)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Wartość pomocy w SSE	b.d.	185	130	115	131	129	127	122	126	121
Wielkość pomocy w SSE w przeliczeniu na ważne zezwolenie	b.d.	167	105	130	128	87	98	93	101	80
Liczba zezwoleń aktywnych	93	90	90	90	89	87	85	82	82	79
Wartość inwestycji w SSE	218	161	154	146	136	125	118	117	121	120
Udział wartości inwestycji w SSE w ogólnej wartości środków trwałych przedsiębiorstw	149	125	114	100	84	73	70	70	75	b.d.
Wartość inwestycji w SSE w przeliczeniu na ważne zezwolenie	156	98	84	57	59	78	87	74	68	64
Wielkość pomocy w SSE w stosunku do wartości inwestycji w SSE	b.d.	124	95	96	119	104	94	85	69	65
Liczba miejsc pracy w SSE	140	113	115	111	107	101	105	105	104	101
Udział miejsc pracy w SSE w ogólnej liczbie pracujących	116	101	96	87	78	72	73	72	73	b.d.
Liczba miejsc pracy w przeliczeniu na ważne zezwolenie	93	79	71	55	45	48	44	42	42	41
Wartość pomocy w SSE w przeliczeniu na jedno miejsce pracy w SSE	b.d.	128	100	76	92	84	80	78	76	78
Wartość inwestycji w SSE w przeliczeniu na jedno miejsce pracy w SSE	110	58	90	87	75	70	73	64	56	56

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Gospodarki, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Głównego Urzędu Statystycznego.

W 2004 r. największą zmiennością charakteryzowały się dane obrazujące bezwzględną wartość zrealizowanych inwestycji w strefach (218%), a także wartość tych inwestycji w stosunku do wartości aktywów przedsiębiorstw (156%) oraz liczby zezwoleń (149%). W efekcie również wielkość udzielonej pomocy strefowej oraz liczba miejsc pracy w SSE znacznie różniły się w poszczególnych województwach.

Oznacza to, że tuż po akcesji Polski do UE koncentracja inwestycji strefowych w niektórych tylko województwach była dość duża, a w pozostałych regionach inwestycje strefowe były skrajnie niewielkie lub ich w ogóle nie było. W kolejnych latach można było zaobserwować malejący wskaźnik zmienności w przypadku wszystkich analizowanych danych. Jedynie w 2009 r. wskaźnik ten wykazał niewielki wzrost, a zatem w trakcie kryzysu niektóre województwa silniej odczuły zmiany wartości inwestycji strefowych: przedsiębiorcy zdecydowali się inwestować więcej w bogatszych regionach niż w biedniejszych województwach, mimo dopuszczalnej tam większej intensywności wsparcia.

W okresie 2004–2013 (ewentualnie 2004–2012 lub 2005–2013, w zależności od dostępności wiarygodnych danych) największą redukcję wskaźnika zmienności, a więc zróżnicowania między województwami, odnotowano w przypadku danych dotyczących pomocy publicznej, a także, w następnej kolejności, inwestycji i zatrudnienia w strefach. Generalnie należy podkreślić, że w prawie całym badanym okresie wskaźnik zmienności przyjmował wartości powyżej 60%, co oznacza bardzo duże zróżnicowanie. W 2013 r. spadł on do poziomu wskazującego na duże zróżnicowanie (od 40% do 60%) w przypadku liczby miejsc pracy w przeliczeniu na jedno zezwolenie (41%) oraz wartości inwestycji w przeliczeniu na jedno miejsce pracy (56%). Odnotowano zatem stopniowe zmniejszanie się zróżnicowania między województwami, jeśli chodzi o wielkość zatrudnienia w ramach poszczególnych firm w strefach oraz wielkość zainwestowanego kapitału w przeliczeniu na jedno miejsce pracy w SSE.

Analiza ta potwierdza wcześniejsze spostrzeżenia, że **wciąż występuje znaczne zróżnicowanie między poszczególnymi województwami, tak pod względem inwestycji i udzielonej pomocy publicznej, jak i pod względem zatrudnienia w SSE.** Dotyczy to jednakże przede wszystkim wartości bezwzględnych. Biorąc jednak pod uwagę zarówno wielkość zaangażowanego kapitału, jak i liczbę oferowanych miejsc pracy, w SSE w stosunku do odpowiednio środków trwałych brutto oraz liczby pracowników w danym województwie można zauważyć **stopniowe zmniejszanie się zróżnicowania terytorialnego efektów funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych.** Nie oznacza to jednak, że wciąż dyspersja pomiędzy województwami nie jest istotna. Wydaje się, że obecnie można jedynie zasygnalizować pewien trend, polegający na tym, że w związku z coraz wyższymi kosztami działalności gospodarczej w lepiej rozwiniętych regionach kraju (a głównie w nich powstawały dotychczas SSE) inwestorzy mogą zacząć interesować się słabszymi regionami, które dzięki funduszom europejskim stopniowo zyskują na atrakcyjności.

6. Potencjalny wpływ SSE na sytuację społeczno-gospodarczą w regionie

Analizując efekty funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych, warto zbadać nie tylko bezpośrednie skutki stosowania zachęt inwestycyjnych w postaci napływu inwestycji i związanego z tym tworzenia nowych miejsc pracy, lecz także potencjalny wpływ tych stref na rozwój regionu. Należy jednakże poczynić kilka zastrzeżeń. Niemożliwe jest wydzielenie efektów działania stref od konsekwencji stosowania innych instrumentów, tym bardziej że po akcesji Polski do UE ich liczba i wartość znacząco wzrosły. Ponadto rola pomocy strefowej, o czym już wspomniano, stale malała w badanym okresie. Niezmiernie trudno jest również podać, w jakim wymiarze i na które składowe rozwoju regionalnego miały wpływ inwestycje strefowe na poziomie województw. W związku z tym, w celu dokonania przybliżonej oceny efektów funkcjonowania stref, zweryfikowano powiązania między wartością inwestycji i liczbą miejsc pracy w strefach a wybranymi parametrami województw, przedstawiającymi poziom rozwoju społeczno-gospodarczego.

Wraz z napływem inwestycji do specjalnych stref ekonomicznych należałoby się spodziewać wzrostu wartości środków trwałych przedsiębiorstw w poszczególnych województwach. Po pierwsze, nowy kapitał wprowadzony do stref zwiększa bezpośrednio ich wartość. Powinien także – zgodnie z teorią nowej geografii ekonomicznej i koncepcją aglomeracji przedsiębiorstw – przyciągać nowych przedsiębiorców, zarówno dostawców i odbiorców towarów i usług, jak i konkurentów, poszukujących sposobów redukcji kosztów. Analiza współczynnika korelacji wykazała silną relację między wartością inwestycji strefowych a wartością środków trwałych firm, choć skala tego zjawiska różni się w zależności od województwa (zob. tabela 2). W przypadku uboższych województw (podlaskiego, warmińsko-mazurskiego, lubelskiego) korelacja jest nieco słabsza niż w regionach bogatszych (województwo dolnośląskie, zachodniopomorskie) lub też tych, w których strefy funkcjonują od wielu lat (województwo podkarpackie). Na uwagę zasługuje województwo śląskie, w którym ta korelacja jest niższa od przeciętnej, co jest spowodowane tym, że ogólna wartość środków trwałych w tym województwie wzrasta dość wolno, natomiast rozwój zlokalizowanych tam stref następuje dość szybko.

W celu uchwycenia ewentualnego powiązania między napływającymi inwestycjami strefowymi a wzrostem w czasie wartości środków trwałych przedsiębiorstw z danego województwa przeanalizowano te ostatnie dane, przy czym uwzględniono opóźnienie o jeden rok ($t+1$) i dwa lata ($t+2$). Na podstawie tak skonstruowanej macierzy relacji można zauważyć najsilniejsze powiązanie między analizowanymi

wartościami z opóźnieniem o jeden rok w przypadku prawie wszystkich województw. Może to wskazywać na napływ nowego kapitału z rocznym opóźnieniem w stosunku do inwestycji realizowanych w SSE, co jest zgodne z teorią przestrzennej koncentracji firm. Obserwacje te potwierdza analiza korelacji inwestycji w specjalnych strefach ekonomicznych i liczby podmiotów gospodarczych. W tym przypadku również najsilniejszą relację między analizowanymi danymi można zauważyć w przypadku lepiej rozwiniętych województw i z uwzględnieniem rocznego opóźnienia. Relatywnie słabszą korelację można zaobserwować ponownie w przypadku województw biedniejszych.

Tabela 2. Korelacja wartości inwestycji i liczby miejsc pracy w specjalnych strefach ekonomicznych oraz wartości aktywów firm, liczby podmiotów gospodarczych oraz stopy bezrobocia

Województwo	Korelacja inwestycji w SSE i wartości aktywów przedsiębiorstw			Korelacja inwestycji w SSE i liczby przedsiębiorstw			Korelacja inwestycji w SSE i stopy bezrobocia			Korelacja liczby miejsc pracy i stopy bezrobocia		
	t	t+1	t+2	t	t+1	t+2	t	t+1	t+2	t	t+1	t+2
Podkarpackie (50%)	0,9901	0,9895	0,9901	0,9541	0,9709	0,9690	-0,4983	-0,2500	0,2543	-0,4983	-0,2500	0,2543
Podlaskie (50%)	0,9483	0,9583	0,9272	0,6722	0,7996	0,8020	-0,4150	0,0316	0,7284	-0,4150	0,0316	0,7284
Warmińsko-Mazurskie (50%)	0,8775	0,9381	0,9612	0,8769	0,8892	0,9086	-0,8847	-0,6991	-0,1907	-0,8847	-0,6991	-0,1907
Lubelskie (50%)	0,9048	0,9592	0,9534	0,9473	0,9258	0,9136	-0,4887	-0,1271	0,2420	-0,4887	-0,1271	0,2420
Świętokrzyskie (50%)	0,8097	0,8771	0,9151	0,7755	0,6412	0,4471	-0,8618	-0,7082	-0,3453	-0,8618	-0,7082	-0,3453
Kujawsko-Pomorskie (50%)	0,8972	0,9761	0,9757	-0,1160	-0,1863	0,0345	-0,5192	-0,0938	0,4268	-0,5192	-0,0938	0,4268
Lubuskie (50%)	0,9915	0,9542	0,9344	0,6502	0,5054	0,4982	-0,7345	-0,4754	0,0086	-0,7345	-0,4754	0,0086
Łódzkie (50%)	0,9689	0,9552	0,9422	-0,6417	-0,6110	-0,3446	-0,6191	-0,3558	0,1576	-0,6191	-0,3558	0,1576
Małopolskie (50%)	0,9537	0,9778	0,9506	0,9132	0,9576	0,9803	-0,5677	-0,1297	0,5465	-0,5677	-0,1297	0,5465
Opolskie (50%)	0,9562	0,8998	0,7443	0,8828	0,8476	0,8109	-0,4100	-0,0936	0,3004	-0,4100	-0,0936	0,3004
Pomorskie (40%)	0,9931	0,9954	0,9897	0,9816	0,9808	0,9782	-0,6195	-0,4362	0,0449	-0,6195	-0,4362	0,0449
Śląskie (40%)	0,9009	0,8206	0,7349	0,8746	0,8856	0,8303	-0,4537	-0,0530	0,5639	-0,4537	-0,0530	0,5639
Wielkopolskie (40%)	0,9935	0,9913	0,9844	0,9836	0,9940	0,9687	-0,5614	-0,3834	0,1145	-0,5614	-0,3834	0,1145
Zachodniopomorskie (40%)	0,9934	0,9745	0,9380	0,9259	0,8862	0,7612	-0,6460	-0,4384	-0,0288	-0,6460	-0,4384	-0,0288
Dolnośląskie (40%)	0,9866	0,9934	0,9750	0,9221	0,9506	0,9450	-0,8271	-0,6417	-0,1626	-0,8271	-0,6417	-0,1626
Mazowieckie (30%)	0,9870	0,9939	0,9857	0,9599	0,9529	0,9813	-0,6494	-0,3634	0,1085	-0,6494	-0,3634	0,1085
Polska	0,9917	0,9936	0,9806	0,7035	0,7219	0,7208	-0,6423	-0,3561	0,1990	-0,6423	-0,3561	0,1990

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Gospodarki oraz Głównego Urzędu Statystycznego.

Drugim badanym zjawiskiem, oprócz zmiany liczby przedsiębiorców w województwach spowodowanej napływem inwestycji, jest fluktuacja stopy bezrobocia. Odniesienie zarówno wielkości inwestycji, jak i liczby miejsc pracy w strefach do stopy bezrobocia w województwie pozwoliło dostrzec ujemną silną i średnio silną korelację w województwach lepiej rozwiniętych, jak również negatywną średnio silną i słabą korelację w regionach biedniejszych. Może to oznaczać, że napływowi kapitału do stref i tworzeniu nowych miejsc pracy towarzyszy generalnie spadek bezrobocia.

Podsumowanie

Podsumowując analizę efektów wsparcia udzielanego przedsiębiorcom w specjalnych strefach ekonomicznych na poziomie województw, można zauważyć kilka zależności:

- strefy najprężniej rozwijały się w relatywnie bogatszych województwach, podczas gdy w zdecydowanie biedniejszych rejonach kraju wyniki stref, mierzone zarówno wartością inwestycji, jak i liczbą miejsc pracy, są zdecydowanie gorsze;
- najwięcej inwestycji i najbardziej kapitałochłonne inwestycje zlokalizowano w SSE w najlepiej rozwiniętych regionach Polski;
- najszybciej zwiększała się wartość inwestycji strefowych (mowa tu zarówno o wartości bezwzględnej, jak i o wartości w odniesieniu do środków trwałych przedsiębiorstw) w najbogatszych województwach;
- najwięcej pomocy (mowa tu zarówno o wartości bezwzględnej, jak i o wartości w stosunku do pozyskanego kapitału) udzielono przedsiębiorcom inwestującym w relatywnie bogatszych województwach;
- najlepsze wyniki finansowe, oceniane na podstawie wielkości zwolnień podatkowych w stosunku do zrealizowanych inwestycji, odnotowano w lepiej rozwiniętych województwach, mimo że intensywność pomocy regionalnej była w nich niższa niż w biedniejszych regionach kraju;
- największe redukcje zatrudnienia w okresie kryzysu gospodarczego miały miejsce w strefach zlokalizowanych w województwach o najmniejszej liczbie pracowników strefowych;
- względnie wysokie zatrudnienie na jedno zezwolenie osiągnięto w strefach zlokalizowanych w bogatszych województwach;
- dla budżetu państwa koszt przyciążenia inwestycji (liczony jako wartość pomocy na liczbę zatrudnionych albo wartość zainwestowanego kapitału w strefach) był wyższy w województwach relatywnie lepiej rozwiniętych, a zdecydowanie niższy w regionach słabiej rozwiniętych;

- lepiej rozwinięte województwa pozyskały więcej inwestycji kapitałochłonnych (wysoki wskaźnik wartości inwestycji w przeliczeniu na jedno miejsce pracy) niż regiony słabiej rozwinięte, w których pojawiły się mniejsze inwestycje w stosunku do liczby zatrudnionych, co może świadczyć o większej pracochłonności realizowanych tam przedsięwzięć.

Podsumowując, można stwierdzić, że wciąż występuje znaczne zróżnicowanie między poszczególnymi województwami, tak pod względem inwestycji i udzielonej przedsiębiorcom pomocy publicznej, jak i pod względem wielkości zatrudnienia w SSE – w relatywnie bogatszych województwach znacznie prężniej rozwijają się strefy; są one też bardziej kosztowne dla budżetu państwa. Natomiast w zdecydowanie biedniejszych regionach kraju wyniki stref, mierzone zarówno wielkością inwestycji, jak i liczbą miejsc pracy czy wartością udzielonej przedsiębiorcom pomocy, są zdecydowanie gorsze. Wydaje się zatem, że w dalszej perspektywie do rozstrzygnięcia pozostają trzy kwestie: 1) czy specjalne strefy ekonomiczne powinny dalej funkcjonować, 2) czy ulgi w SSE powinny być oferowane przedsiębiorcom działającym we wszystkich województwach, 3) czy celem wsparcia powinno być pozyskiwanie innowacyjnych inwestycji czy może wciąż powinno być ono prostym instrumentem służącym do oferowania przedsiębiorcom środków publicznych.

Bibliografia

- Ambroziak A.A. [2014], *Review of the Literature on Determinants of the Locational Attractiveness of Regions*, w: *New Cohesion Policy of the European Union in Poland. How It Will Influence the Investment Attractiveness of Regions in 2014–2020*, A.A. Ambroziak (ed.), "Contributions to Economics", Springer, Cham Heidelberg, New York, Dordrecht, London.
- Ambroziak A.A. [2009], *Krajowa pomoc regionalna w specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Ambroziak A.A. [2006], *Wpływ nowych wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej na funkcjonowanie specjalnych stref ekonomicznych w Polsce*, „Wspólnoty Europejskie”, nr 3(172).
- Ambroziak A.A. [2003a], *Rozwiązanie kwestii udzielania pomocy publicznej w specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce (I)*, „Wspólnoty Europejskie”, nr 2(137).
- Ambroziak A.A. [2003b], *Rozwiązanie kwestii udzielania pomocy publicznej w specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce (II)*, „Wspólnoty Europejskie”, nr 3(138).
- Domański B., Gwosdz K. (red.) [2005], *Dziesięć lat doświadczeń pierwszej polskiej specjalnej strefy ekonomicznej. Mielec 1995–2005*, IGiGP, Kraków.
- Dziemianowicz W., Hausner J., Szlachta J. [2000], *Restrukturyzacja ośrodków monokulturowych na przykładzie Mielca*, IBnGR, Gdańsk.

KE [2006], Wytyczne Komisji (WE) 2006/C 54/08 w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007–2013, Komisja Europejska (Dz. Urz. C 54, 4.03.2006).

KE [1998], Wytyczne Komisji (WE) 98/C 74/06 w sprawie krajowej pomocy regionalnej, Komisja Europejska (Dz. Urz. C 74, 10.03.1998).

RM [2004], Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 września 2004 r. w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej (Dz.U. 2004, nr 200, poz. 2050).

RM [2002], Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 października 2002 r. w sprawie dopuszczalności pomocy regionalnej dla przedsiębiorców (Dz.U. 2002, nr 186, poz. 1544).

RM [2001], Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2001 r. w sprawie pomocy regionalnej dla przedsiębiorców (Dz.U. 2001, nr 28, poz. 306).

Ustawa [1994], Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (Dz.U. 1994, nr 123, poz. 600).

Zmiany konkurencyjności wybranych polskich miast od 2004 roku. Próba oceny wpływu integracji europejskiej na rozwój miejski w Polsce¹

1. Rozwój miejski w polityce Unii Europejskiej

Działania Unii Europejskiej na rzecz rozwoju miejskiego nie zostały dotąd sformalizowane w postaci polityki miejskiej – powołując się na zasadę subsydiarności, kraje członkowskie UE nie przekazały kompetencji związanych z obszarami miejskimi konkretnym instytucjom działającym w ramach Wspólnoty. Polityka miejska, jako taka, jest więc głównie domeną krajów członkowskich, niemniej polityka UE w swych różnych aspektach musi również oddziaływać na miasta. Dotyczy to polityki transportowej, energetycznej, innowacji, a przede wszystkim polityki spójności, której związki z problematyką miejską zaczynają być coraz bardziej widoczne (zob. tabela 1). W związku z tym integracja europejska wywiera wpływ na rozwój miast w krajach członkowskich (w tym na rozwój miast polskich) przede wszystkim poprzez instrumenty polityki spójności, które zostaną krótko scharakteryzowane w niniejszym rozdziale.

¹ Prezentowany tekst jest podsumowaniem analiz prowadzonych w ramach badań statutowych „Polska w Unii Europejskiej w latach 2004–2014” w roku akademickim 2013/2014 pod kierunkiem prof. dr hab. Grażyny Wojtkowskiej-Łodej. Tekst zawiera treści opracowane i opublikowane w publikacjach E. Szczech-Pietkiewicz [2013a; 2013b; 2012a; 2012b].

Tabela 1. Wymiar miejski polityki Komisji Europejskiej

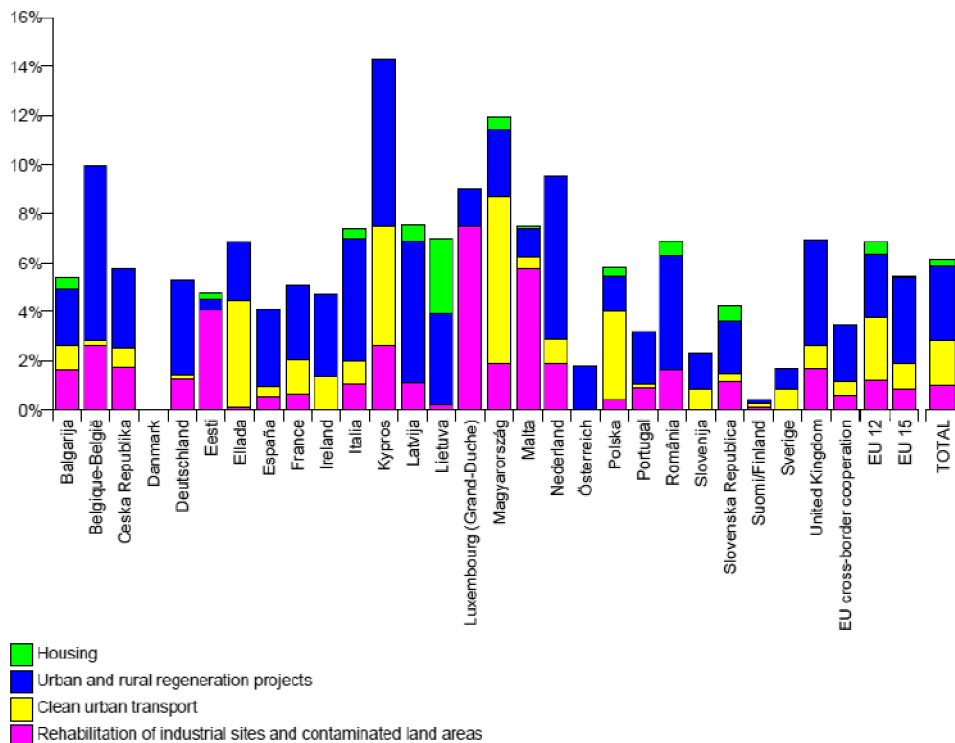
Agencja/Dyrekcja Generalna	Miasta obecne w polityce i regulacjach	Wymiar lokalny w obszarze oddziaływania	Finansowanie projektów lokalnych	Analizy i badania dot. miast	Narzędzia
Działań w dziedzinie klimatu	×	×		×	×
Konkurencji	×				
Sieci komunikacyjnych, Treści i Technologii		×	×	×	×
Edukacji i Kultury	×	×			
Europejska Agencja Środowiska				×	×
Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włoczenia	×	×	×		
Energii	×	×	×		×
Środowiska	×	×	×	×	×
Eurostat		×		×	
Spraw Wewnętrznych	×	×	×		×
Wspólne Centrum Badawcze	×			×	×
Sprawiedliwości	×	×			
Mobilności i Transportu	×	×	×		×
Polityki Regionalnej i Miejskiej	×	×	×	×	×
Badani Naukowych i Innowacyjności	×			×	
Zdrowia i Konsumentów	×	×			

Źródło: [KE, 2014, s. 4].

Od roku 1990 w ramach polityki spójności finansowane były Miejskie Projekty Pilotażowe (*Urban Pilot Projects*), a od 1994 r. projekty realizowane w ramach programu URBAN, mające na celu promocję zintegrowanego rozwoju lokalnego [PE, 2011]. Aż do czasu wejścia w życie perspektywy finansowej 2007–2013 zagadnienia dotyczące obszarów miejskich stanowiły część osobnych programów i inicjatyw, co sprawiło, że projekty miejskie były nie tylko bardziej rozpoznawalne, lecz także skuteczne. Począwszy jednak od 2007 r. inicjatywy miejskie stały się częścią głównych programów, które w ramach celów konkurencyjności i wzrostu zatrudnienia miały być finansowane ze środków funduszy strukturalnych. Kraje członkowskie były jednak zachęcane do tworzenia projektów na rzecz zrównoważonego wzrostu miejskiego w swoich Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia przez Parlament Europejski, który wskazał, że „biorąc pod uwagę znaczenie miast i aglomeracji dla europejskiej tkanki gospodarczej, brak takich działań mógłby w znacznym stopniu obniżyć szanse krajów na bycie aktywnym interesariuszem w staraniach o osiągnięcie celów Unii Europejskiej” [PE, 2011]. W polityce spójności 2007–2013 ok. 6% funduszy zostało

zarezerwowanych na cele związane z rozwojem miejskim, przy czym 9,8 mld EUR przeznaczono na finansowanie programów rewitalizacyjnych w miastach i wsiach, 3,4 mld EUR na rewitalizację terenów przemysłowych, 7 mln EUR na wspieranie czystego transportu, a niemal jeden mld EUR na mieszkalnictwo.

Rysunek 1. Alokacje środków na rozwój miejski w okresie programowania 2007–2013



Źródło: [PE, 2011, s. 16].

W prowadzonej obecnie polityce spójności miasta zyskały większą rangę w związku z wyłączeniem ich z ogólnego nurtu finansowania i przyznaniem osobnych środków na cele związane ze zintegrowanym rozwojem miejskim. Podstawowe instrumenty przyczyniające się do rozwoju miast, przewidziane w perspektywie finansowej 2014–2020, to:

- zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT, *Integrated Territorial Initiatives*, dotyczące również innych obszarów) – jest to narzędzie, które pozwala na połączenie finansowania z EFRR oraz EFS, jak również na tworzenie partnerstw łączących miasta i obszary powiązane z nimi funkcjonalnie w celu realizacji konkretnego przedsięwzięcia. Fundusze przeznaczone na ZIT mogą być wykorzystane do

sfinansowania projektów dotyczących zrównoważonego rozwoju, transportu w obrębie obszaru realizującego projekt, rewitalizacji uwzględniającej kwestie społeczne, poprawy stanu środowiska naturalnego i in.;

- 5-procentowa alokacja Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na realizację zintegrowanych strategii rozwoju miejskiego;
- miejskie akcje innowacyjne (*Urban Innovative Actions*), których budżet będzie wynosić 330 mln EUR. Cele tych projektów to identyfikacja i testowanie nowych rozwiązań w obszarach miejskich. Konkursy będą ogłaszane kilkakrotnie i będą kierowane do miast powyżej 50 tys. mieszkańców;
- sieć rozwoju obszarów miejskich – ma na celu promocję dialogu pomiędzy miastami europejskimi, wymianę doświadczeń i podnoszenie kwalifikacji administracji lokalnej. Uczestnikami tego projektu mogą być miasta wdrażające zintegrowane strategie rozwoju, finansowane przez EFRR i akcje innowacyjne;
- program URBACT III – jest to powrót do programów poświęconych miastom. Jego budżet zostanie zwiększony do 74 mln EUR, a sam program będzie kontynuacją programu URBACT II. Twórcy programu położyli nacisk na rozwój zrównoważony i zintegrowany;
- instrumenty finansowe typu JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*) – instrumenty finansowe wspierające rozwój miejski będą miały charakter zwrotny (pożyczki, gwarancje), będą mogły być przeznaczone na różnego rodzaju inwestycje: od rewitalizacji, poprzez edukację, kulturę, turystykę, transport, po odnawialne źródła energii.

Bez względu na poziom alokacji oraz sposób finansowania rozwoju miejskiego w Unii Europejskiej, miasta, będące miejscem zamieszkania 73% ludności, generujące 80% PKB oraz będące głównym konsumentem energii (70%), mają istotne znaczenie dla celów spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Przede wszystkim zaś miasta mogą przyczynić się do wzrostu innowacyjności, ze względu na to, że w nich właśnie obserwuje się duże natężenie inwestycji, informacji, technologii informacyjnych. One także bogate są w innego rodzaju infrastrukturę. Metropolie są również naturalnym miejscem zamieszkania „klasy kreatywnej”. Ponadto, mimo iż większość energii zużywana jest w obszarach miejskich, to właśnie tam podejmuje się wiele inicjatyw mających na celu wzrost zrównoważony, np. w dziedzinie „czystego” transportu, dopasowania popytu i podaży energii, neutralnego energetycznie budownictwa. Miasta są także ważne, jeśli chodzi o cele strategii „Europa 2020”, zmierzającej do inteligentnego, zrównoważonego i włączającego wzrostu, odgrywają bowiem istotną rolę zarówno w realizacji poszczególnych inicjatyw flagowych, jak i w osiągnięciu nadrzędnego celu tej strategii, jakim jest wzrost międzynarodowej konkurencyjności Unii Europejskiej. Znalazło to potwierdzenie w Deklaracji z Toledo,

podpisanej w czerwcu 2010 r. przez ministrów odpowiedzialnych za rozwój miejski, w której stwierdzono, że „dostrzegają oni rolę, jaką miasta odgrywają w realizacji tych celów oraz wzywają do prawdziwego partnerstwa z miastami na rzecz implementacji strategii Europa 2020”.

Z drugiej strony miasta mogą być także beneficjentami strategii „Europa 2020”, która przewiduje przynajmniej trzy formy pomocy, z której mogą one skorzystać, na co zwrócił uwagę Parlament Europejski [PE, 2011]. W grę wchodzi następujące rodzaje pomocy:

- „po pierwsze – pomoc obszarom miejskim w rozwoju ich podstawowej infrastruktury fizycznej, która warunkuje wzrost i umożliwia pełne wykorzystanie potencjalnego wkładu we wzrost gospodarczy w Europie i dywersyfikację bazy gospodarczej oraz zrównoważony rozwój infrastruktury energetycznej i środowiskowej, przede wszystkim w celu utrzymania i poprawy jakości powietrza w ośrodkach miejskich, bez szkody dla rzek;
- po drugie – pomoc obszarom miejskim w modernizacji gospodarczej, społecznej i ekologicznej poprzez inteligentne inwestycje w infrastrukturę i usługi oparte na nowoczesnych technologiach, ściśle związane z konkretnymi wymogami regionalnymi, lokalnymi i krajowymi;
- po trzecie – rewitalizacja obszarów miejskich poprzez rekultywację obiektów przemysłowych i terenów zanieczyszczonych z uwzględnieniem potrzeby połączenia obszarów miejskich i wiejskich w celu wsparcia rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu zgodnie ze strategią «Europa 2020»”.

2. Pojęcie konkurencyjności w wymiarze terytorialnym

Konkurencyjność jest terminem dość powszechnie używanym w odniesieniu do gospodarki, zarówno w ujęciu krajowym, jak i w ujęciu lokalnym. Termin ten, wywodzący się z nauk o przedsiębiorstwie, równie często pojawia się obecnie w odniesieniu do zjawisk makro- i mezoekonomicznych, choć coraz częściej używa się go także do określenia zjawisk regionalnych lub lokalnych. Zjawisko konkurencyjności jest w polityce lokalnej i regionalnej wykorzystywane dość powszechnie ze względu na fakt, iż wzrasta mobilność kapitału i znaczenie korporacji transnarodowych. Ponadto rynki stają się coraz bardziej otwarte, poszczególne kraje muszą zatem utrzymywać stosunki ekonomiczne z zagranicą. Trendy globalizacyjne są w Unii Europejskiej wzmacniane również przez jednolity rynek. Jednocześnie definicje pojęcia konkurencyjności miast, jakie pojawiają się w literaturze przedmiotu, są niejednokrotnie rozbieżne. W dalszej części rozdziału zaprezentowano wybór definicji, pozwalający

przybliżyć nie tylko wspomniane zagadnienie, lecz także główne problemy poruszane w dyskusji naukowej.

Podstawowym problemem dotyczącym definiowania pojęcia konkurencyjności jednostki terytorialnej jest rozstrzygnięcie dylematu, czy konkurencyjność w wymiarze terytorialnym w ogóle istnieje. Dyskusja nad tą kwestią trwa w literaturze od momentu podjęcia przez P. Krugmana [1994] krytyki konkurencyjności kraju. P. Krugman wskazuje na brak dowodów empirycznych na istnienie konkurencji między gospodarkami krajowymi oraz na fakt, iż przyjęcie założenia o istnieniu konkurencji między krajami może prowadzić do konsekwencji groźnych zarówno dla polityki wewnętrznej kraju, jak i dla polityki zagranicznej, a także do powstania nowego, niebezpiecznego narzędzia wykorzystywanego w walce politycznej. Główne punkty krytyki Krugmana dotyczą następujących cech charakteryzujących konkurencję w wymiarze terytorialnym:

- podnoszenie standardu życia (co jest celem konkurowania krajów) dokonuje się głównie na skutek podnoszenia produktywności i innych czynników tworzonych w kraju, a nie na rynkach międzynarodowych;
- kraje lub regiony nie mogą konkurować ze sobą w taki sposób, w jaki rywalizują ze sobą przedsiębiorstwa, ponieważ w przypadku firm wygrana jednego przedsiębiorstwa oznacza przegraną drugiego podmiotu.

Ponadto miasta funkcjonują jedynie jako lokalizacje przedsiębiorstw, a warunki, jakie tworzą terytoria, nie są w stanie wpływać na konkurencyjność firm usytuowanych w ich granicach. Konkurencyjność jest wynikiem wyłącznie efektywności kosztowej, innowacyjności i innych czynników charakteryzujących przedsiębiorstwa. Zgodnie z teorią Krugmana miasta i otoczenie przez nie tworzone stanowią warunek konieczny do prowadzenia działalności gospodarczej, nie decydują jednak o sukcesie, jaki odnoszą jedne przedsiębiorstwa rywalizujące z innymi jednostkami gospodarczymi, i nie są w stanie wpływać na ich konkurencyjność, która zależy od spełnienia przez firmy wielu innych warunków.

Odmienne stanowisko zajmuje M. Porter, który przekonuje, iż jednostki terytorialne są tak samo podmiotami konkurencji, jak przedsiębiorstwa, choć konkurencja ta ma odmienny charakter. Celem działania jednostki terytorialnej nie jest maksymalizacja zysku, zatem zarówno działania, jak i ich wynik nie mogą być przyrównywane do „gry o sumie zerowej”. Porter odrzuca pogląd, zgodnie z którym wynikiem konkurencji między gospodarkami jest uzyskanie możliwie wysokiego udziału na globalnym rynku, co musi odbywać się kosztem innych krajów (regionów), jako że wielkość tego rynku jest ograniczona i określona. Według Portera jedynym miernikiem konkurencyjności gospodarki (krajowej, lokalnej, regionalnej) jest produktywność,

która „pozwała gospodarce (krajowi) utrzymywać wysokie płace, atrakcyjne zwroty na zainwestowanym kapitale, silną walutę – a razem z nimi, wysoki standard życia” [Porter, 2005, tłumaczenie własne].

Obie teorie – zarówno P. Krugmana, jak i M. Portera – odnoszą się do konkurencji pomiędzy krajami, względnie regionami (choć regiony są tu rozumiane odmiennie, np. jako stany, które dysponują instrumentami polityki makroekonomicznej, zbliżonymi do tych, jakie stosują kraje europejskie). Nie dotyczą jednak wprost konkurencyjności obszarów miejskich.

Konkurencyjność na poziomie miast ma specyficzne uwarunkowania, wynikające stąd, że miasta konkurują nie tylko w wymiarze międzynarodowym, lecz często także w wymiarze krajowym. Przy czym znaczenie konkurencji krajowej rośnie, również w wymiarze handlowym, na skutek wzrostu sprzedaży detalicznej, wartości dodanej dóbr i znaczenia usług okołobiznesowych [Kresl, Singh, 1999]. Inne są także narzędzia tego rodzaju konkurencji, gdyż miasta nie dysponują tradycyjnymi instrumentami polityki handlowej. W związku z tym przedmiotem rywalizacji między miastami są przede wszystkim zasoby pracy i kapitału.

W literaturze wymienia się trzy rodzaje dobra, o które rywalizują miasta [Kitson, Martin, Tyler, 2004]:

- inwestycje: poprzez zdolność do przyciągania zagranicznego, prywatnego i publicznego kapitału;
- zasoby ludzkie: poprzez zdolność do przyciągania wykształconych i wykwalifikowanych pracowników, przedsiębiorców i przedstawicieli tzw. klasy kreatywnej, przez co jednocześnie zwiększają potencjał innowacyjny;
- technologie: poprzez zdolność do utrzymania działalności innowacyjnej i związanej z nią wiedzy.

Kolejny nurt w dyskusji nad konkurencyjnością miast wiąże się z pytaniem, czy obszar konkuruje poprzez mocne strony przedsiębiorstw działających na jego terenie, czy też poprzez atrybuty swojej lokalizacji. Chodzi tu zatem o dwa wymiary konkurencyjności jednostki terytorialnej, czyli o [Gorzelał, Jałowiecki, 2000]:

- „konkurencyjność firm zlokalizowanych w danym układzie terytorialnym, w otwartej gospodarce globalnej;
- konkurencyjność samych układów terytorialnych o nowy kapitał, tworzący miejsca pracy i przynoszący dochód, o pracowników o najwyższych kwalifikacjach, zdolnych do wytwarzania innowacji i stosowania nowych, zaawansowanych technologii oraz do zarządzania wielkimi korporacjami”.

Rozstrzygnięcie tej kwestii jest fundamentalne dla dalszego badania, wpływa bowiem na zestaw czynników, które można uznać za determinanty konkurencyjności,

a w dalszej kolejności na dobór mierników, za pomocą których mierzona jest konkurencyjność miasta.

Pierwsze podejście, wywodzące się z nauk o przedsiębiorstwie, znajduje odzwierciedlenie w krytyce konkurencji jednostek terytorialnych P. Krugmana. Drugie zaś zakłada duże znaczenie polityki tworzonej i wdrażanej na terenie miasta. Elementy tego podejścia można znaleźć w diamencie M. Portera, a także w badaniach prowadzonych przez innych naukowców. Na dominujące znaczenie „czynników zewnętrznych” (samorządy, *policy-makers*) dla konkurencyjności miasta wskazują Gordon i Cheshire [1998], którzy twierdzą, że „konkurencja terytorialna może być przedstawiana jako działania angażujące przedstawicieli jakichś obszarów, mające na celu wzmocnienie ich przewagi wynikającej z lokalizacji, podejmowane poprzez zmianę jakichś właściwości, wartościowych z punktu widzenia różnych rodzajów działalności podejmowanej w tej lokalizacji”.

Jedna z niewielu definicji konkurencyjności rozpatrywanej w wymiarze miejskim została stworzona przez M. Storpera [1997], który stwierdził, że jest to „zdolność gospodarki miejskiej do przyciągnięcia oraz utrzymania firm ze stabilnymi bądź rosnącymi udziałami w rynku przy jednoczesnym utrzymaniu lub wzroście standardu życia osób, które biorą udział w ich działalności”.

Definicja ta kładzie więc nacisk na dwa aspekty: na działalność firm oraz na podnoszenie standardu życia mieszkańców miast. Podejście to jest obecnie dość rozpowszechnione w badaniach nad konkurencyjnością w ogóle, a także nad konkurencyjnością w ujęciu regionalnym. Również Porter, odwołując się do produktywności, wskazywał, że jej podnoszenie jest równoznaczne z podnoszeniem standardu życia i że to właśnie jest celem konkurencji.

Wysoka jakość życia mieszkańców jest także wskazywana jako główny cel konkurencyjności w Unii Europejskiej, również tej na poziomie regionalnym i lokalnym. Definicja przyjęta przez Komisję Europejską [1999] dla poziomu regionalnego zakłada, że „jest to zdolność do produkowania dóbr i usług, sprawdzających się na rynkach międzynarodowych, przy jednoczesnym utrzymywaniu wysokiego i trwałego poziomu przychodów lub, bardziej ogólnie, zdolność regionu do generowania, w warunkach ekspozycji na konkurencję z zewnątrz, relatywnie wysokich poziomów przychodów i zatrudnienia”, a zatem „aby region był konkurencyjny, ważne jest, aby zapewnić zarówno jakość, jak i ilość miejsc pracy”.

Podkreślając, iż konkurencyjność przedsiębiorstw jest jedynie jednym z elementów konkurencyjności regionu, KE wskazuje, że „definicja [konkurencyjności regionu] powinna uchwycić ideę, iż – mimo że w każdym regionie działają przedsiębiorstwa konkurencyjne i niekonkurencyjne – region posiada jakieś cechy wspólne, które wpływają na wszystkie firmy w nim działające”.

Takie podejście, zakładające, że miasto konkurencyjne to nie tylko region, w którym jednostki gospodarcze są w stanie maksymalizować zysk i się rozwijać, i że produktywność nie jest celem polityki konkurencji, a środkiem do podnoszenia standardu życia mieszkańców, stało się podstawą dalszej analizy przeprowadzonej w tym rozdziale.

3. Czynniki wspierające konkurencyjność miasta – ich przegląd i typologie

Przyjęcie podejścia, że konkurencyjne miasto to nie tylko agregat konkurencyjnych firm, lecz także miejsce, w którym w sposób trwały utrzymywany i podnoszony jest standard życia mieszkańców (zgodnie np. z definicją Komisji Europejskiej), implikuje dobór czynników determinujących konkurencyjność.

Różne teorie wskazują na dominację różnych czynników wpływających na konkurencyjność obszarów miejskich. Klasyczne teorie lokalizacji kładą nacisk na czynniki „twarde”; z kolei teorie *path dependency* (w zależności od obranej ścieżki rozwoju) wskazują na czynniki strukturalne, teorie klastrów zaś upatrują determinant konkurencyjności terytorialnej w czynnikach związanych z korzyściami aglomeracji, a teorie „miękkich” czynników podkreślają znaczenie czynników jakościowych.

Choć obecnie kładzie się nacisk na nieekonomiczne czynniki konkurencyjności terytorialnej, tj. poznawcze, społeczne, instytucjonalne lub kulturowe, jako niezbędne do tworzenia wiedzy i postępu, to nie oznacza to jeszcze, że zjawiska te są przestrzennie nieograniczone. Dużo łatwiej mogą być one przekazywane bądź łączone, co następuje poprzez interakcję jednostek działających w ramach układu terytorialnego. Do faktu, iż działalność gospodarcza, nawet ta w branżach zaawansowanych technologicznie i w warunkach globalizacji, nie może być prowadzona w oderwaniu od czynników terytorialnych, odnosi się A. Saxenian [1994], pisząc, iż: „Paradoksalnie, regiony dostarczają ważnego źródła przewagi konkurencyjnej, nawet wtedy, gdy produkcja i rynki stają się coraz bardziej globalne. Bliskość geograficzna promuje powtarzalne interakcje oraz wzajemne zaufanie, potrzebne do podtrzymania współpracy oraz do przyspieszenia ciągłych rekombinacji technologii i kwalifikacji”.

W związku z dużą liczbą podejść do problemu konkurencyjności miast i regionów oraz z różnorodnością teorii dotyczących tego zjawiska w tabeli 2 zaprezentowano rozmaite typologie czynników determinujących konkurencyjność terytorialną.

Tabela 2. Typologie czynników wpływających na konkurencyjność miasta

Typologia	Grupy czynników konkurencyjności miasta	Czynniki
Typologia Komisji Europejskiej	Podnoszenie produktywności, poprawa wyników ekonomicznych firm	koszty pracy, koszty kupna/wynajmu miejsca prowadzenia działalności, koszty transportu, polityka podatkowa, ogólny klimat dla przedsiębiorczości, jakość uregulowań prawnych prowadzenia działalności gospodarczej
	Podnoszenie standardu życia	polityka zatrudnienia i płac przedsiębiorstw oraz dostępność transportowa do i wewnątrz miasta, dostępność (geograficzna i ekonomiczna) domów i mieszkań, jakość systemu szkolnictwa i kształcenia na poziomie wyższym, występowanie terenów zielonych, oferta kulturalna i rekreacyjna
Konkurencja pomiędzy firmami <i>versus</i> konkurencja pomiędzy samymi jednostkami terytorialnymi	Związane z działalnością przedsiębiorstw	produktywność przedsiębiorstw oraz ich polityka zatrudnienia, wpływająca na jakość życia w mieście
	Cechujące same układy terytorialne (miasta)	polityka miasta związana z podnoszeniem jego atrakcyjności
Podział na czynniki egzogeniczne i endogeniczne	Czynniki wewnętrzne	środowisko, które sprawia, że działające w nim przedsiębiorstwa odnoszą sukces, czyli podnoszą produktywność, zwiększają innowacyjność, zwykle poprzez inwestycje w zasoby pracy i badania*
	Czynniki zewnętrzne	migrujące zasoby pracy i kapitał
Typologia <i>Global Urban Competitiveness Report</i> Petera Kresla	Determinanty strategiczne**	efektywność samorządu, strategia rozwoju miasta, współpraca sektorów prywatnego i publicznego oraz elastyczność instytucjonalna
	Determinanty gospodarcze	czynniki produkcji, infrastruktura, lokalizacja, struktura gospodarcza i udogodnienia
Typologia czynników Roberta Hugginsa	Nasylenie przedsiębiorstwami	liczba firm <i>per capita</i> , przedsiębiorstwa oparte na wiedzy jako odsetek wszystkich przedsiębiorstw
	Aktywność ekonomiczna	wskaźnik aktywności, produktywność, PKB <i>per capita</i>
	Wyniki	zarobki (wysokość wynagrodzeń dla pracowników pełnoetatowych), bezrobocie (stopa bezrobocia)

* Duże znaczenie tej grupy czynników (endogenicznych) dla konkurencyjności terytorialnej coraz częściej znajduje potwierdzenie w wynikach badań, które wskazują na rosnący związek między innowacyjnością, *knowledge-spillovers*, kreatywnością a konkurencyjnością. Zmianę tę widać nawet w ostatniej dekadzie – autorzy Białej Księgi Miast Brytyjskich [DETR, 2000] twierdzą, że „angielskie miasta muszą konkurować o pracę i inwestycje w skali globalnej”. Aktualnie również wśród badaczy analizujących brytyjskie stosunki terytorialne dominuje przeświadczenie, że miasta powinny same tworzyć warunki do kształtowania wysokiej jakości zasobów pracy (np. poprzez tworzenie jednostek badawczych, edukacyjnych).

** Determinanty gospodarcze mają charakter ilościowy i mogą być im przypisane konkretne mierniki, natomiast determinanty strategiczne mają charakter jakościowy i ich ocena wynika z analizy dokumentów strategicznych bądź kontaktów osobistych.

Źródło: opracowanie własne.

W literaturze przedmiotu można znaleźć różnorodne zestawienia czynników wpływających na konkurencyjność miast. Jednym z bardziej szczegółowych jest zestawienie stworzone na potrzeby Komisji Europejskiej (zob. tabela 3).

Tabela 3. Przegląd czynników determinujących konkurencyjność w wymiarze regionalnym

Infrastruktura i dostępność	Zasoby ludzkie	Otoczenie przedsiębiorstw
Infrastruktura podstawowa: drogi, kolej, transport powietrzny, własność	Trendy demograficzne: migracja wykwalifikowanych pracowników, różnorodność kwalifikacji	Kultura organizacyjna: niskie bariery wejścia, podejście do ryzyka
Infrastruktura technologiczna: ICT, internet	Pracownicy wysoko wykwalifikowani: dostępność kwalifikacji wymagających wiedzy specjalistycznej	Koncentracja branżowa: rozkład branż, koncentracja zatrudnienia, działalność tworząca wysoką wartość dodaną
Infrastruktura wiedzy: jednostki edukacyjne		Internacjonalizacja: poziom eksportu, udział w sprzedaży globalnej, inwestycje, kultura biznesu, rodzaj BIZ
Jakość lokalizacji: mieszkalnictwo, otoczenie naturalne, instytucje kulturalne, bezpieczeństwo		Innowacyjność: liczba patentów, poziom nakładów na B&R, jednostki badawcze i uniwersytety, komercjalizacja badań
		Otoczenie instytucjonalne
		Dostępność kapitału
		Specjalizacja
		Rodzaj konkurencji

Źródło: [KE, 2002–2003, s. 2–32].

4. Modele pomiaru konkurencyjności miast na przykładzie polskich miast wojewódzkich

Zaprezentowany w dalszej części rozdziału model ma na celu wskazanie siły wpływu poszczególnych czynników (w tym tych, o których już była mowa) na poziom rozwoju miast w Polsce. W dalszej kolejności wyniki prognozy uzyskanej na podstawie danych historycznych (okres 1998–2008) zostały porównane z faktycznymi wielkościami zaobserwowanymi w miastach w 2012 r. w celu określenia znaczenia, jakie dla rozwoju miejskiego miał proces integracji europejskiej.

Prezentowane modele zostały opracowane na podstawie danych panelowych, szacowanych za pomocą uogólnionej metody najmniejszych kwadratów oraz ustalonych efektów.

Metoda panelowa jest coraz częściej wykorzystywana w badaniach ekonomicznych ze względu na fakt, iż pozwala na wielokrotne, w pewnych odstępach czasu, badanie dobranej ze zbiorowości próby. Dane poddane badaniu są obserwowane w co najmniej dwóch wymiarach, mają np. charakter przekrojowo-czasowy (wymiarzy brane pod uwagę w tym przypadku to czas i przestrzeń). Z tego powodu jest to odpowiednia

metoda do przeprowadzenia w badanym okresie wielokrotnej analizy związków i mechanizmów zachodzących w rozwoju wybranej do badania próby miast.

W celu przeprowadzenia analiz danych panelowych można posłużyć się trzema metodami: estymacji klasyczną metodą najmniejszych kwadratów, modelem z efektami ustalonymi oraz modelem z efektami losowymi.

W estymacji klasyczną metodą najmniejszych kwadratów (KMNK) wykorzystuje się następującą formułę [Kufel, 2007, s. 164]:

$$y_{it} = x_{it}\beta + v_{it},$$

gdzie:

y_{it} – zmienna objaśniana,

x_{it} – zmienna objaśniająca (wektor zmienny objaśniający),

β – wektor o wymiarze N parametrów strukturalnych modelu,

v_{it} – łączy błąd losowy, składający się z części czysto losowej (ε_{it}) oraz z efektu indywidualnego u_i , odnoszącego się do konkretnej i -tej jednostki panelu.

Formuła modelu panelowego z ustalonymi efektami przyjmuje następującą postać [Kufel, 2007, s. 167]:

$$y_{it} = x_{it}\beta + u_i + \varepsilon_{it},$$

gdzie:

u_i – efekt indywidualny,

ε_{it} – czysty błąd losowy.

W modelu o ustalonych efektach ustalone efekty indywidualne są eliminowane przez uśrednianie modelu względem czasu.

Trzecim modelem stosowanym w analizie danych panelowych jest model o zmiennych efektach. Przyjmuje się w nim, że efekty indywidualne u_i są zmienną losową. Łączny błąd losowy składa się z efektu indywidualnego i czystego błędu losowego ($v_{it} = \varepsilon_{it} + u_i$). Łączny błąd losowy jest skorelowany w tym samym obiekcie, natomiast dla różnych obiektów brak jest korelacji.

Celem prezentowanego badania jest ustalenie kierunku wpływu członkostwa Polski w Unii Europejskiej na rozwój polskich miast. W związku z tym, wykorzystując analizę danych panelowych, na podstawie danych historycznych wyestymowano poziom wskaźnika konkurencyjności miejskiej na rok 2012, a następnie porównano jego poziom z faktycznymi danymi za rok 2012.

Osiągnięcie celu badania wymagało zbudowania modeli panelowych i wykorzystania dwóch metod: najmniejszych kwadratów i stałych efektów. Przy budowie i szacowaniu modelu korzystano z programu GRETL.

Zmienną objaśnianą prezentowanych modeli jest PKB *per capita*, który choć nie jest wskaźnikiem idealnym, może stanowić podstawę do określenia zmian w konkurencyjności terytorialnej. Zmiennymi objaśniającymi było 11 wskaźników, wybranych na podstawie analizy merytorycznej, częściowo zaprezentowanej w poprzednich częściach rozdziału. Próbę badawczą stanowiło 16 miast wojewódzkich. Wstępnie do analizy wybrano 13 wskaźników, odpowiadających wszystkim aspektom rozwoju miejskiego, odzwierciedlających wspomniane wcześniej czynniki konkurencyjności miejskiej. Wybrane wskaźniki to:

- liczba ludności ogółem (LLG),
- liczba ludności w wieku produkcyjnym (LWP),
- liczba ludności w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym (LLN100),
- liczba pracujących (LP),
- liczba mieszkań (LM1000),
- saldo migracji wewnętrznych na 1000 osób (SM1000),
- gęstość zaludnienia (GZ),
- liczba czytelników bibliotek publicznych na 1000 mieszkańców (CBP1000),
- liczba przedsiębiorstw z sektora prywatnego na 100 mieszkańców (LPS100),
- dochody gminy na mieszkańca (DG),
- wydatki gminy na mieszkańca (WG),
- odsetek osób z wyższym wykształceniem,
- odsetek osób odczuwających zagrożenie w miejscu zamieszkania.

W trakcie szacowania modeli dwie ostatnie zmienne nie zostały uwzględnione ze względu na brak pełnych szeregów czasowych.

Dane użyte w badaniu pochodzą z takich źródeł, jak:

- *Miasta w liczbach*, lata 1998–2008, raporty Głównego Urzędu Statystycznego;
- Baza Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego;
- *Ludność. Stan i struktura ludności oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2013 r. Stan w dniu 31 XII*, raport Głównego Urzędu Statystycznego;
- *Warunki mieszkaniowe gospodarstw domowych i rodzin – NSP 2011*, raport Głównego Urzędu Statystycznego;
- *Urban Audit. Cities and Greater Cities*, raporty Eurostatu;
- publikacje Wojewódzkich Urzędów Statystycznych;
- raporty *Diagnoza społeczna*, lata 1998–2013.

5. Wyniki badań ilościowych

Interesujących wyników dostarcza analiza dynamiki zmiennych w okresie 1999–2008. W badaniu okres ten został podzielony na dwie części: lata 1999–2004 to okres poprzedzający przystąpienie Polski do Unii Europejskiej, natomiast lata 2005–2010², to okres członkostwa Polski w UE. Następnie porównano dynamikę zmian wszystkich zmiennych w dwóch okresach. W tabeli 4, przedstawiającej wyniki tego porównania, posłużono się określeniami „mniejsza” i „większa”. Pierwsze oznacza, że przyrost wskaźnika po przystąpieniu Polski do UE zmniejszył się, natomiast drugie wskazuje na to, iż dynamika ta zwiększyła się w okresie poakcesyjnym.

Najbardziej ogólna zmienna, poddana badaniu, wskazuje, że znakomita większość miast po akcesji Polski do UE zwiększyła dynamikę zmian PKB (wyjątek stanowią Poznań i Opole). Pozwala to wysnuć wniosek, że przystąpienie Polski do Unii miało pozytywny wpływ na poziom konkurencyjności polskich miast. Bardziej wnikliwa analiza, umożliwiająca określenie mechanizmów tego wpływu, wynika z następujących obserwacji:

- 1) liczba pracujących wzrosła we wszystkich miastach wojewódzkich. Jednocześnie zmniejszyła się zarówno liczba osób w wieku produkcyjnym, jak i stosunek liczby osób w wieku nieprodukcyjnym do liczby osób w wieku produkcyjnym (na skutek zmian demograficznych). Uprawdopodobnia to stwierdzenie, że przystąpienie Polski do UE pozwoliło stworzyć w polskich miastach nowe miejsca pracy i miało pozytywny wpływ na rynek pracy;
- 2) wydatki gmin w zdecydowanej większości miast zwiększyły się po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Ma to oczywiście związek z dostępnością funduszy strukturalnych, które spowodowały zwiększenie poziomu inwestycji w miastach;
- 3) liczba przedsiębiorstw w okresie poakcesyjnym charakteryzowała się mniejszą dynamiką zmian w stosunku do okresu 1999–2004. Jeśli tego rodzaju dane zestawimy z danymi dotyczącymi rynku pracy (przedstawionymi we wcześniejszych punktach), to okaże się, że na wzrost PKB w polskich miastach w większym stopniu wpływały zmiany na rynku pracy i inwestycje niż działalność przedsiębiorcza;
- 4) saldo migracji wewnętrznych w polskich miastach zwiększyło się w okresie poakcesyjnym. Zjawisko to mogło być spowodowane tym, że miasta stały się bardziej atrakcyjne dla potencjalnych mieszkańców. Zwiększenie standardu życia w dużych miastach polskich, w świetle teorii konkurencyjności miejskiej, można uznać za osiągnięcie celów rozwoju miejskiego.

² Ze względu na dostępność danych: wartości wskaźnika PKB *per capita* dostępne są do roku 2010 [Eurostat, 2010].

Tabela 4. Dynamika zmian wybranych wskaźników konkurencyjności miejskiej przed akcesją i po akcesji Polski do Unii Europejskiej

	Liczba ludności ogółem	Liczba ludności w wieku produkcyjnym	Liczba ludności w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym	Liczba pracujących	Liczba mieszkańców na 1000 osób	Saldo migracji wewnętrznych na 1000 mieszkańców	Gęstość zaludnienia	Czytelnicy bibliotek publicznych na 1000 mieszkańców	Liczba przedsiębiorstw z sektora prywatnego na 100 mieszkańców	Dochody gminy na mieszkańca	Wydatki gminy na mieszkalnictwo	PKB <i>per capita</i> (paritet siły nabywczej)
Wrocław	mniejsza	mniejsza	większa	większa	większa	mniejsza	mniejsza	większa	większa	mniejsza	większa	większa
Bydgoszcz	większa	mniejsza	większa	większa	mniejsza	większa	większa	mniejsza	mniejsza	mniejsza	większa	większa
Lublin	mniejsza	mniejsza	większa	większa	mniejsza	większa	mniejsza	większa	mniejsza	większa	większa	większa
Gorzów Wlkp.	mniejsza	mniejsza	większa	większa	mniejsza	większa	większa	mniejsza	mniejsza	mniejsza	większa	b. d.
Łódź	mniejsza	mniejsza	większa	większa	większa	większa	mniejsza	mniejsza	mniejsza	mniejsza	większa	większa
Kraków	mniejsza	mniejsza	większa	większa	większa	mniejsza	mniejsza	mniejsza	mniejsza	mniejsza	mniejsza	większa
Warszawa	mniejsza	mniejsza	większa	większa	mniejsza	mniejsza	większa	mniejsza	mniejsza	mniejsza	mniejsza	większa
Opole	mniejsza	mniejsza	większa	większa	mniejsza	większa	mniejsza	większa	mniejsza	większa	większa	mniejsza
Rzeszów	większa	mniejsza	większa	większa	mniejsza	większa	mniejsza	mniejsza	mniejsza	mniejsza	mniejsza	większa
Białystok	mniejsza	mniejsza	większa	większa	mniejsza	większa	mniejsza	większa	większa	większa	większa	większa
Gdańsk	większa	mniejsza	większa	większa	większa	większa	większa	większa	większa	większa	większa	większa
Katowice	większa	mniejsza	większa	większa	mniejsza	mniejsza	większa	mniejsza	mniejsza	mniejsza	mniejsza	większa
Kielce	mniejsza	mniejsza	większa	większa	mniejsza	większa	mniejsza	mniejsza	mniejsza	większa	większa	większa
Olsztyn	mniejsza	mniejsza	większa	większa	mniejsza	większa	mniejsza	mniejsza	mniejsza	mniejsza	większa	b. d.
Poznań	mniejsza	mniejsza	większa	większa	mniejsza	większa	mniejsza	większa	mniejsza	mniejsza	większa	mniejsza
Szczecin	większa	mniejsza	większa	większa	mniejsza	mniejsza	większa	mniejsza	mniejsza	większa	większa	większa

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS, Eurostatu i Wojewódzkich Urzędów Statystycznych.

Analiza danych panelowych przebiegała w kilku etapach. W pierwszej kolejności dokonano ekstrapolacji trendem liniowym poziomym każdego wskaźnika na rok 2010 na podstawie danych z 2004 r. i dynamiki zmian za okres 1999–2004 (przedakcesyjny). Pozwoliło to ustalić hipotetyczny poziom, jaki osiągnęłyby poszczególne wskaźniki w roku 2010, gdyby utrzymały się warunki panujące przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Tak wyestymowane poziomy wskaźników użyte zostały do oszacowania prawdopodobnego poziomu PKB w roku 2010 zgodnie ze scenariuszem, który zakładał brak akcesji. Następnie hipotetyczne poziomy PKB dla miast wojewódzkich porównano z realnymi danymi zaobserwowanymi w polskich miastach. Taka konstrukcja badania pozwoliła stwierdzić, jaki był kierunek i jaka była siła wpływu przystąpienia Polski do UE na konkurencyjność miast. Analiza polegała na porównaniu faktycznych rezultatów z efektami zakładanymi w scenariuszu bez członkostwa.

W tabeli 5 przedstawiono wyniki estymacji danych panelowych wykonanej metodą najmniejszych kwadratów (MNK). W metodzie tej wpływ danych indywidualnych (w tym przypadku indywidualnych miast) został wyeliminowany. W analizie uwzględniono 8 jednostek danych przekrojowych.

Tabela 5. Estymacja panelowa MNK przy wykorzystaniu 100 obserwacji

	Współczynnik	Błąd standardowy	<i>t</i> -Studenta	wartość <i>p</i>
const	-11 356,7	5 432,39	-2,0906	0,03945
LLG	0,00157375	0,00216796	0,7259	0,46982
LWP	-0,00437792	0,00170501	-2,5677	0,01193
LLN100	86,8674	71,3058	1,2182	0,22639
LP	0,0100781	0,00455285	2,2136	0,02944
LM1000	21,1573	7,15488	2,9570	0,00399
SM1000	-119,875	77,4714	-1,5473	0,12537
GZ	-0,200586	0,34959	-0,5738	0,56758
CBP1000	-13,7155	2,50555	-5,4740	<0,00001
LPS100	742,814	142,119	5,2267	<0,00001
DG	0,738654	0,907763	0,8137	0,41801
WG	0,747681	0,802674	0,9315	0,35415

Tabela 6. Statystyki dla modelu oszacowanego MNK

Średnia arytmetyczna zmiennej zależnej	11 669,57	Odchylenie standardowe zmiennej zależnej	3 521,307
Suma kwadratów reszt	$1,28e + 08$	Błąd standardowy reszt	1 204,391
Współczynnik determinacji <i>R</i> -kwadrat	0,896014	Skorygowany <i>R</i> -kwadrat	0,883016
<i>F</i> (11, 88)	68,93343	Wartość <i>p</i> dla testu <i>F</i>	$2,15e - 38$
Logarytm wiarygodności	-844,8751	Kryterium informacyjne Akaike'a	1713,750
Kryterium Bayesa-Schwarza	1 745,012	Kryterium Hannana-Quinna	1 726,403
Autokorelacja reszt – <i>rho</i> 1	0,062449	Statystyka Durbina-Watsona	1,616605

W tabeli 7 przedstawiono efekty uzyskane w badaniu, w którym wykorzystano model oszacowany MNK. Kolumna „PKB 2010 wyestymowany na podstawie modelu” prezentuje potencjalny poziom PKB miast polskich, przewidziany w scenariuszu bez akcesji (dane ekstrapolowane liniowo na podstawie danych sprzed akcesji). W kolumnie „Różnica” wskazano wartości, o jakie rzeczywisty poziom PKB (liczony według parytetu siły nabywczej) w roku 2010 był wyższy lub niższy od potencjalnego PKB zakładanego w scenariuszu bez akcesji. Różnica ta przyjmuje wartości od -2676,8 (Kielce) do 5768,26 (Katowice). Średnio było to więc 1811,1 dla miasta.

Tabela 7. Wysokość PKB *per capita* PPS w 2010 r. w miastach polskich: rzeczywisty oraz wyestymowany na podstawie modelu szacowanego MNK

Miasto	PKB 2010 wyestymowany na podstawie modelu	PKB 2010	Różnica
Wrocław	15 211,97	18 919,6	3 707,63
Bydgoszcz	14 865,73	16 488,4	1 622,67
Lublin	12 223,32	13 409,4	1 186,08
Gorzów Wielkopolski	brak danych	brak danych	brak danych
Łódź	15 641,83	16 786,9	1 145,07
Kraków	16 341,85	16 882,8	540,95
Warszawa	24 526,84	31 865,3	7 338,46
Opole	16 014,09	13 829,7	-2 184,39
Rzeszów	11 450,96	12 232,3	781,34
Białystok	10 731,75	12 919	2 187,25
Gdańsk	15 889,22	17 054,3	1 165,08
Katowice	11 945,15	17 713,4	5 768,25
Kielce	15 140,10	12 463,3	-2 676,80
Olsztyn	brak danych	brak danych	brak danych
Poznań	19 444,28	23 596,4	4 152,12
Szczecin	15 544,499	16 166,2	621,71

W tabeli 8 przedstawiono wyniki estymacji danych panelowych, dokonanej na podstawie modelu o stałych efektach grupowych. Ponownie w analizie uwzględniono 8 jednostek danych przekrojowych.

Tabela 8. Estymacja modelu o ustalonych efektach przy wykorzystaniu 100 obserwacji

	Współczynnik	Błąd standardowy	<i>t</i> -Studenta	wartość <i>p</i>
const	-15 464,8	5 535,4	-2,7938	0,00650
LLG	-0,000463946	0,00223672	-0,2074	0,83620
LWP	-0,00296757	0,00179773	-1,6507	0,10267
LLN100	285,536	98,8078	2,8898	0,00494
LP	0,0149103	0,00471639	3,1614	0,00221
LM1000	11,0612	8,25951	1,3392	0,18425
SM1000	-57,6553	78,9327	-0,7304	0,46723
GZ	-0,558072	0,374182	-1,4914	0,13973
CBP1000	-11,8797	2,6576	-4,4701	0,00003
LPS100	706,984	152,979	4,6214	0,00001
DG	0,370785	0,992935	0,3734	0,70981
WG	0,251918	0,981155	0,2568	0,79802

Tabela 9. Podstawowe statystyki dla modelu o stałych efektach grupowych

Średnia arytmetyczna zmiennej zależnej	11 669,57	Odchylenie standardowe zmiennej zależnej	3 521,307
Suma kwadratów reszt	1,11e + 08	Błąd standardowy reszt	1 172,428
LSDV <i>R</i> -kwadrat	0,909299	Skorygowany <i>R</i> -kwadrat	0,893341
LSDV <i>F</i> (18, 81)	45,11333	Wartość <i>p</i> dla testu <i>F</i>	1,19 e – 34
Logarytm wiarygodności	-838,0410	Kryterium informacyjne Akaike'a	1 714,082
Kryterium Bayesa- Schwarz	1 763,580	Kryterium Hannana-Quinna	1 734,115
Autokorelacja reszt – <i>rho</i> 1	-0,023422	Statystyka Durbina-Watsona	1,759118

W modelu oszacowanym metodą stałych efektów grupowych uzyskano nieco inne wartości niż w modelu oszacowanym MNK. Wartość różnicy pomiędzy faktycznym PKB *per capita* w polskich miastach w 2010 r. a PKB oszacowanym na podstawie modelu szacowanego metodą stałych efektów grupowych zaprezentowana została w tabeli 10.

Tabela 10. Wysokość PKB *per capita* PPS w 2010 r. w miastach polskich: rzeczywisty oraz wyestymowany na podstawie modelu szacowanego metodą stałych efektów grupowych

Miasto	PKB 2010 wyestymowany na podstawie modelu	PKB 2010	Różnica
Wrocław	11 390,89	18 919,6	7 528,71
Bydgoszcz	12 584,74	16 488,4	3 903,66
Lublin	8 771,02	13 409,4	4 638,38
Gorzów Wielkopolski	brak danych	brak danych	brak danych
Łódź	12 075,47	16 786,9	4 711,43
Kraków	12 574,73	16 882,8	4 308,07
Warszawa	20 595,28	31 865,3	11 270,02
Opole	12 396,30	13 829,7	1 433,40
Rzeszów	7 882,05	12 232,3	4 350,25
Białystok	7 344,30	12 919,0	5 574,70
Gdańsk	12 360,48	17 054,3	4 693,81
Katowice	9 336,13	17 713,4	8 377,27
Kielce	11 763,56	12 463,3	699,74
Olsztyn	brak danych	brak danych	brak danych
Poznań	14 721,34	23 596,4	8 875,06
Szczecin	13 405,32	16 166,2	2 760,88

W modelu oszacowanym metodą stałych efektów grupowych różnica pomiędzy rzeczywistym poziomem PKB a wartością oszacowaną wyniosła, w zależności od miasta, od 699,74 (Kielce) do 11 270,02 (Warszawa). Średnia dla miasta wyniosła tu więcej, bo 5223,24, a poza tym wszystkie wartości były dodatnie.

W obu modelach można zauważyć, iż wielkość miasta ma znaczenie, gdy chodzi o siłę wpływu członkostwa w Unii Europejskiej na konkurencyjność. Co do zasady, na akcesji więcej zyskały większe miasta niż mniejsze ośrodki.

Podsumowanie

Prowadzone od kilku lat analizy, poświęcone zagadnieniom związanym z rozwojem miejskim i przedstawione w tym rozdziale, pozwalają wysnuć następujące wnioski:

1. Działania, których celem jest podnoszenie konkurencyjności miast, nie są przedmiotem odrębnej polityki Unii Europejskiej, choć wiele dokumentów UE postuluje konieczność ich podejmowania. Na rozwój miejski wpływa głównie polityka spójności (zgodnie z postanowieniami Traktatu z Lizbony mająca również wymiar

terytorialny), która zakłada, że w okresie programowania 2014–2020 do miast mają zostać skierowane konkretne instrumenty wsparcia.

2. Przyjmując, że konkurencyjność miast jest zjawiskiem ekonomicznym, podstawowa trudność w badaniu tego zagadnienia polega na jego zdefiniowaniu, tj. na określeniu, czy chodzi o konkurencyjność przedsiębiorstw działających na obszarze miasta, czy o konkurencyjność samej jednostki terytorialnej, konkurującej m.in. o wysokiej jakości zasoby pracy i kapitał.
3. Analiza poziomu PKB *per capita* (liczonego według parytetu siły nabywczej) przed akcesją i po akcesji Polski do Unii Europejskiej pozwoliła zaobserwować, że na poziomie miejskim wskaźnik ten osiągnął poziom wyższy dzięki członkostwu w UE niż w scenariuszu bez akcesji. Różnica ta, zgodnie z szacunkami, wynosiła średnio od 1811,10 do 5223,24.
4. Większy wzrost PKB, uzyskany dzięki członkostwu Polski w UE, zaobserwowano w przypadku miast dużych, które, jak się wydaje, bardziej skorzystały na akcesji.
5. Analiza poziomu wskaźników odpowiadających czynnikom rozwoju miejskiego pozwoliła zaobserwować, iż zarówno liczba pracujących, jak i saldo migracji wewnętrznych rosły szybciej dzięki przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Biorąc pod uwagę fakt, iż zwiększanie zatrudnienia oraz wzrost jakości życia w miastach są podstawowymi celami polityki konkurencyjności, można stwierdzić, iż członkostwo Polski w UE miało bardzo pozytywny wpływ na konkurencyjność dużych polskich miast.

Bibliografia

- Alcácer J., Chung W. [2010], *Location Strategies for Agglomeration Economies*, “HBS Working Paper”, 10–071, Harvard Business School.
- Atkinson R., Baucaz A., Swianiewicz P. [2011], *Urban dimension of Cohesion Policy post 2013*, Warsaw.
- Begg I. [1999], *Cities and Competitiveness*, “Urban Studies”, vol. 36, nos. 5–6, s. 795–809.
- Budd L., Hirmis A. [2004], *Conceptual Framework for Regional Competitiveness*, “Regional Studies”, vol. 38, no. 9, s. 1015–1028.
- DETR [2000], *Our Towns and Cities – the Future – the Urban White Paper*, Department of the Environment, Transport and the Regions.
- EUKN Secretariat [2011], *Cohesion Policy in Urban Practice*, European Urban Knowledge Network, Hague.
- Florida R., Tinagli I. [2004], *Europe in the Creative Age*, Demos, London.
- Gordon I.R., Cheshire P.C. [1998], *Location advantage and the lessons of territorial competition in Europe*, Uddevalla, Sweden, 14–16 czerwca.

- Gorzela G., Jałowiecki B. [2000], *Konkurencyjność regionów*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1(1), s. 7–24.
- Hahn J. [2011], *Cohesion Policy after 2013 – improving impact, focusing on Europe 2020 strategy*, Open Days – Opening Ceremony, Brussels, 10 October.
- Holden J. [2012], *New Economy: Key drivers of economic development in a metropolitan region*, prezentacja w trakcie konferencji ESPON, Aalborg, 13 czerwca.
- Huggins R. [2003], *Creating a UK Competitiveness Index: Regional and Local Benchmarking*, “Regional Studies”, vol. 37, no. 1, s. 89–96.
- KE [2014], *Q&A on Urban Agenda and the urban dimension of EU policies*, Komisja Europejska, MEMO/14/496 (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-496_en.htm).
- KE [2011a], *Cities of Tomorrow. Challenges, visions, ways forward*, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm).
- KE [2011b], *Cohesion Policy 2014–2020. Investing in growth and jobs*, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.
- KE [2010], *EUROPE 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Komisja Europejska, komunikat, COM(2010) 2020, Bruksela, 3 marca.
- KE [2008], *Fostering the urban dimension. Analysis of the Operational Programmes co-financed by the European Regional Development Fund (2007–2013)*, Komisja Europejska, dokument roboczy Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, Bruksela, 25 listopada.
- KE [2002–2003], *A Study on the Factors of Regional Competitiveness*, projekt raportu końcowego dla Unii Europejskiej, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej.
- KE [1999], *Cohesion and Competitiveness: Trends in the Regions. 6th Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions in the Community*, Komisja Europejska, Luksemburg.
- KE [1997], *Benchmarking the competitiveness of European industry*, Komisja Europejska, COM(96) 463 final.
- Kitson M., Martin R., Tyler P. [2004], *Regional competitiveness: an elusive yet key concept?*, “Regional Studies”, vol. 38, no. 9, s. 991–999.
- Kresl P. [1995], *The determinants of urban competition*, w: *North American Cities and the Global Economy: Challenges and Opportunities*, P. Kresl, G. Gappert (eds.), Sage Publications, London.
- Kresl P., Singh B. [2012], *Urban Competitiveness and US Metropolitan Centres*, “Urban Studies”, vol. 49, no. 2, s. 239–254.
- Kresl P., Singh B. [1999], *Competitiveness and the Urban Economy: Twenty-four Large US Metropolitan Areas*, “Urban Studies”, vol. 36, nos. 5–6, s. 1017–1027.
- Krugman P. [1994], *Competitiveness: a dangerous obsession*, “Foreign Affairs”, March/April, s. 28–44.

- Kufel T. [2007], *Ekonometria. Rozwiązywanie problemów z wykorzystaniem programu GRETl*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Lever W. [1999], *Competitive Cities in Europe*, "Urban Studies", vol. 36, nos. 5–6, s. 1029–1044.
- Łażniewska E. [2013], *Konkurencyjność regionalna w czasie i przestrzeni na przykładzie polskich regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
- OECD [2006], *Competitive Cities in the Global Economy*, "OECD Territorial Reviews", The Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- PE [2011], *Report on European Urban Agenda and its Future in Cohesion Policy (2010/2158(INI))*, Parlament Europejski, Komitet ds. Rozwoju Regionalnego.
- Porter M. [2005], *What is Competitiveness?*, IESE Business School – Anselmo Rubiralta Center for Globalization and Strategy (http://www.iese.edu/en/ad/AnselmoRubiralta/Apuntes/Competitividad_en.html#top).
- Porter M. [1996], *Competitive Advantage, Agglomeration Economies, and Regional Policy*, "International Regional Science Review", vol. 19, nos. 1–2, s. 85–90.
- Porter M. [1990], *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, New York.
- Saxenian A. [1994], *Regional Advantage*, Harvard University Press, Cambridge.
- Storper M. [1997], *The Regional World. Territorial Development in a Global Economy*, Guilford, New York.
- Szczech-Pietkiewicz E. [2013a], *Miasto konkurencyjne jako koncepcja i jej realizacja w Polsce*, „Studia Humanistyczne AGH”, nr 4, Wydawnictwo AGH, Kraków, s. 35–52.
- Szczech-Pietkiewicz E. [2013b], *Poland's urban competitiveness in the European context*, "The Polish Review", University of Illinois Press, vol. 58, no. 2, s. 15–36.
- Szczech-Pietkiewicz E. [2012a], *Czynniki determinujące konkurencyjność miasta*, w: *Międzynarodowe Stosunki Gospodarcze – internacjonalizacja i konkurencyjność międzynarodowa – wybrane problemy*, T. Sporek (red.), „Studia Ekonomiczne”, nr 116, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice, s. 219–228.
- Szczech-Pietkiewicz E. [2012b], *Konkurencyjność wybranych polskich miast na tle miast z innych państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Kolegium Gospodarki Światowej”, nr 34, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa, s. 128–150.
- Turok I. [2003], *Cities, Regions and Competitiveness*, "Regional Studies", vol. 38, no. 9, s. 1069–1083.
- UE [2010a], *Territory matters to make Europe 2020 a success*, wspólny wkład dyrektorów generalnych departamentów ministerialnych odpowiedzialnych za politykę rozwoju terytorialnego w Unii Europejskiej, Sevilla, 10 maja.
- UE, Prezydencja Hiszpanii [2010b], *Toledo Informal Ministerial Meeting on Urban Development Declaration*, Toledo.