



Nasza Europa: 15 lat Polski w UE. Korzyści i wyzwania

Główne wnioski, uzupełnienia i komentarze do Raportu CASE

Opracowała Stanisława Golinowska

al. Jana Pawła II 61/212, 01-031 Warsaw, Poland
tel.: +48 222 062 900, fax: +48 222 062 901
case@case-research.eu | case-research.eu

Wprowadzenie

Prezentowany tekst, pomyślany jako *Executive Summary* raportu CASE „Nasza Europa. 15 lat w Unii Europejskiej”, odbiega od klasycznej formuły streszczenia. Z jednej strony dodaje wiele informacji kontekstowych o charakterze historycznym oraz instytucjonalnym, stanowiących rodzaj wprowadzenia do rozważań prezentowanych w kolejnych rozdziałach. Z drugiej strony bazuje ściśle na wynikach i wnioskach przedstawianych przez autorów tych rozdziałów. Nie zmienia ich, nawet jeśli inaczej są formułowane pod względem redakcyjnym. Z konieczności jednak ujmuje zawarte treści w sposób syntetyczny, upraszczając niejednokrotnie opisywane problemy.

Potrzeba przygotowania syntetycznego tekstu stanowi wyraz sugestii pierwszych czytelników raportu, którzy uznali, że 250 stron eksperckich tekstów, wymaga dłuższego czasu na ich przestudiowanie. W gorącym momencie europejskiej debaty to za dużo. Tekst istotnie krótszy, czyli 25 stron, jednak nie zastępuje raportu. Ma zachęcić do czytania całości oraz wybranych rozdziałów, zgodnie z zainteresowaniem czytelnika.

Zakres raportu jest dowodem na to, że integracja europejska dokonuje się na bardzo wielu obszarach i przeniknęła do codziennego życia Polaków do tego stopnia, iż stała się jego oczywistym i przez to już niedostrzeganym wymiarem.

1. Kamienie milowe historii rozwoju Unii Europejskiej i Polski

Integrację europejską rozpoczęła dobrowolna współpraca sześciu państw: Francja, Niemcy Zachodnie (RFN), Włochy, Belgia, Holandia i Luksemburg w ramach Wspólnoty Węgla i Stali (European Coal and Steel Community). Podjęcie współpracy stanowiło pokojową odpowiedź na dramatyczne wydarzenia drugiej wojny światowej – krwawą wojnę oraz eksterminację całych narodów. Krok ten, wzmocniony wcześniej amerykańskim kapitałem Planu Marshalla, szybko przyniósł wymierne korzyści gospodarcze (złoty okres rozwoju Europy Zachodniej) i stanowił podstawę dalszej integracji. Po sześciu latach powstała Europejska Wspólnota Gospodarcza, zapisując w Traktacie Rzymskim unię celną i rozwój jednolitego rynku. Pierwszą wspólną polityką sektorową była polityka energetyczna, a następnie polityka rolna (1962), nastawiona na zapewnienie Europie samowystarczalności w zakresie zaopatrzenia w żywność przez podtrzymywanie produkcji rodzimych rolników.

Polska tymczasem, wraz z innymi krajami Europy Środkowej i Wschodniej, znalazła się w orbicie oddziaływania Związku Radzieckiego i nie przyjęła Planu Marshalla. Włączona została w 1949 r. do powstałej w Moskwie organizacji nazwanej Radą Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG), która była przede wszystkim narzędziem kontroli ekonomicznej „Wielkiego Brata”.

Po nacjonalizacji środków produkcji w przemyśle, wszystkich nieruchomości i infrastruktury oraz pełnej centralizacji rządzenia państwem przyjęto do realizacji 6-letni plan industrializacji kraju. Realizowany w warunkach eksploatacji robotników oraz ostrej walki z przeciwnikami systemu, zakończył się w 1956 r. pierwszym oporem robotniczym (wydarzenia w Poznaniu). Kolejny plan miał złagodzić skutki dramatycznej nierównowagi między działaniami na rzecz inwestycji a wydatkami na spożycie ludności. Władze odeszły od kolektywizacji rolnictwa i Polska była jedynym krajem w regionie z dominacją indywidualnej gospodarki chłopskiej w rolnictwie.

Już w latach 60. ponownie podjęto działania rozwoju przemysłu, co przy rosnącej nieefektywności systemu planowania centralnego zakończyło się kolejnymi wystąpieniami robotników i kryzysem politycznym we władzach PZPR.

Stały dylemat rozwojowy Polski po drugiej wojnie światowej, aby połączyć dwa sprzeczne wymagania - silnej akumulacji kapitału na rzecz uprzemysłowienia oraz zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych ludności - przybrał w latach 70. strategię planów łączących jedno i drugie; jednoczesny wzrost inwestycji oraz konsumpcji. Źródłem jej finansowania stało się zadłużenie kraju. Kilka lat znaczącego wzrostu poziomu spożycia przy dramatycznie nieefektywnym nakazowo-rozdzielczym zarządzaniu gospodarką zakończyło się reglamentacją w zaopatrzeniu ludności, kolejnymi protestami robotniczymi oraz kilkunastoletnim kryzysem gospodarczym. W tych warunkach ukształtowała się opozycja polityczna, powoli dojrzewająca do przejęcia władzy. Jednocześnie komunistyczny reżim PRL, słaby ekonomicznie i skompromitowany politycznie wprowadzeniem stanu wojennego i już nie tak silnie wspierany przez ZSRR, gdzie dokonywała się pierestrojka, zapoczątkował w lutym 1989 r. rozmowy z opozycją w ramach Okrągłego Stołu. Od nich zaczęły się w Polsce radykalne zmiany polityczne i gospodarcze.

Transformacja polskiej gospodarki z systemu nakazowo-rozdzielczego w rynkowy, mimo że dokonana relatywnie szybko i skutecznie, wymagała nadzwyczajnej determinacji i wysiłku nie tylko reformatorów, ale ogromnej rzeszy społeczeństwa, które włączyło się do procesu reform i „wzięło sprawy w swoje ręce”. W czasie kiedy Unia Europejska wdrażała kolejne kroki integracji, w Polsce budowano od podstaw instytucje (polityczne, gospodarcze i społeczne), zwalczano inflację, przeprowadzano prywatyzację majątku produkcyjnego, reformowano administrację centralną i przestrzenną, kształcono kadry urzędników, zwalczano szarą strefę i korupcję.

Problemem transformacji był niedostatek kapitału. To blokowało rozwój infrastruktury niezbędnej dla rozwoju kraju. Tym niemniej ujawniły się nowe strumienie. Po pierwsze - kraj dramatycznie zadłużony w latach 70. uzyskał redukcję długów (umorzenia Klubu Paryskiego i Londyńskiego). Ponadto Bank Światowy udzielił Polsce kredytów i grantów na znaczną skalę. Po drugie – w rosnącej dynamice napływały bezpośrednie inwestycje zagraniczne. I po trzecie - mimo niskich oszczędności gospodarstw domowych, zdynamizowało się ich przekształcanie w inwestycje. Istotne znaczenie miały w tym transfery od polskich emigrantów (*remittances*). Sytuacja zmieniła się po wejściu Polski do UE. Znaczącym źródłem finansowania inwestycji stały się środki unijne; wykorzystywane zarówno przez podmioty publiczne, jak i prywatne.

Transformacja w wymiarze społecznym miała wiele problemów, które z perspektywy czasu okazały się poważne i skutkujące *a rebours* na dalszy rozwój kraju. Polityka społeczna została ukierunkowana na osłony socjalne grup wychodzących i wykluczanych z rynku pracy kosztem rozwoju dobrej edukacji publicznej, finansowania badań i rozwoju oraz ochrony zdrowia.

Niedostatek inwestycji w kapitał ludzki i swoboda emigracji w ramach UE doprowadziły do poważnego deficytu zasobów ludzkich w Polsce oraz w innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej. To może stać się poważną barierą rozwoju w nadchodzących latach.

Unia, podejmując szerzej problem „inwestycyjnej” polityki rozwojowej i społecznej w ramach strategii lizbońskiej, coraz szerzej wpływa na decyzje krajów członkowskich, ale metodami miękkimi. Problemy te są bowiem przedmiotem kompetencji państw narodowych, a polityka unijna w tej dziedzinie może mieć tylko charakter uzupełniającej. Tymczasem w krajowej polityce społecznej

dokonywane obecnie zmiany nie mają charakteru inwestycyjnego; służą zdecydowanie zwiększaniu konsumpcji ukierunkowanej w znacznej mierze na realizację celów politycznych rządzących ugrupowań. W tej sytuacji programy inwestycyjne Unii Europejskiej mają nadal duże znaczenie dla rozwoju kraju w dłuższym okresie, rekompensując inwestycyjne zaniechania krajowe. W nadchodzącej perspektywie finansowej przyjmuje się jednak, że dostosowanie się kraju do absorpcji środków unijnych będzie bardziej wymagające; ukierunkowane jednoznacznie na rozwój innowacyjny, zwany tworzeniem gospodarki opartej na wiedzy. Podejmując to „innowacyjne” wyzwanie Polska dołączy do budowania nowej cywilizacji, cywilizacji opartej na wiedzy, odchodząc od cywilizacji przemysłowej, jak ujął to Jerzy Kleer (2018) w raporcie „Dokąd zmierza Europa”.

2. Instytucje i wartości UE

Państwa europejskie, dobrowolnie przystępujące do UE, deklarują poszanowanie i przestrzeganie zasadniczych wartości, sformułowanych u zarania i poszerzanych oraz konkretyzowanych wraz z kolejnym etapem integracji. Mimo niepowodzenia w przyjęciu w Rzymie w 2004 r. „Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy”¹, katalog wartości „europejskich” jest rekonstruowany na podstawie kluczowych dokumentów traktatowych Wspólnoty. Nie są to, oczywiście, wartości specyficzne. Większość ma charakter uniwersalny, wypracowany w historii działania instytucji międzynarodowych (ONZ i jej główne agendy) oraz pojedynczych państw. Obejmują szeroki zakres swobód jednostki, mocne podstawy demokracji, w tym poszanowanie praw mniejszości, wdrażanie zasad państwa prawa, międzynarodową wspólnotowość i solidarność, poszanowanie różnorodności kulturowej i przyrodniczej, a jednocześnie dążenie do poprawy spójności terytorialnej i społecznej oraz ekonomiczną odpowiedzialność za gospodarowanie zasobami i dobrem wspólnym.

Jednocześnie w katalogu wartości UE są takie, które można by uznać za szczególnie europejskie jako że wyznaczają zasady współdziałania. Po pierwsze jest to **subsydiarność (pomocniczość)**, która wprowadza do wspólnotowego systemu instytucjonalnego zasadę udziału własnego: jednostki, organizacji, czy państwa. W warstwie filozoficznej oznacza to zapewnienie niezbędnego zakresu wolności (i odpowiedzialności) zanim wystąpi domaganie się pomocy od innych, czy chęć jej udzielenia. W odniesieniu do organizacji oznacza to, że *zdolność do działania przypisuje się w pierwszym rzędzie aktorom społecznym. W przypadku, gdy działania tych aktorów okażą się niewystarczające, w drugiej kolejności owe kompetencje i zdolności przechodzą na bardziej złożone instancje wyższe, by wreszcie – jeżeli żadna inna instancja społeczna nie okaże się skuteczna – przejść w gestię państwa* (Millon-Selsol 1998).

Po drugie – jest to **solidarność**, która oznacza zróżnicowany, uzależniony od bogactwa kraju członkowskiego, udział w nakładach na działania służące dobru wspólnemu obywateli UE, akceptując zróżnicowanie korzyści (preferencje dla krajów i regionów uboższych), służące osiągnięciu spójności warunków życia. Znajduje to wyraz szczególnie w ramach prowadzenia polityki rolnej, polityki regionalnej i rozwijaniu polityki społecznej UE.

¹ Traktat nie został zaakceptowany przez dwa kraje członkowskie: Francję i Holandię i nie wszedł w życie.

Po trzecie – jest to **zasada dialogu społecznego**, która stanowi platformę społecznego uczestnictwa w podejmowaniu decyzji dotyczących spraw publicznych. Zobowiązuje do konsultowania i negocjowania spraw podejmowanych przez różne podmioty, a przede wszystkim przez partnerów społecznych (związki zawodowe i organizacje społeczne, przez związki i zrzeszenia pracodawców) w celu osiągnięcia porozumień oraz ich trwałego respektowania, szczególnie w obszarze stosunków pracy oraz spraw dotyczących działania samorządów terytorialnych.

Po czwarte – wymaganie od krajów członkowskich **respektowania równowagi finansów publicznych**, co oznacza bilansowanie wydatków publicznych z przychodami, według wspólnotowych reguł fiskalnych (kryteria Maastricht), polegających na limitowaniu długu publicznego i deficytu budżetowego i wprowadzenia procedury w przypadku wystąpienia nadmiernego deficytu. *Nota bene* zasada ta została zapisana w polskiej Konstytucji, która w art. 216 p.5 mówi, że *państwowy dług publiczny nie może przekroczyć 60 % wartości rocznego produktu krajowego brutto*.

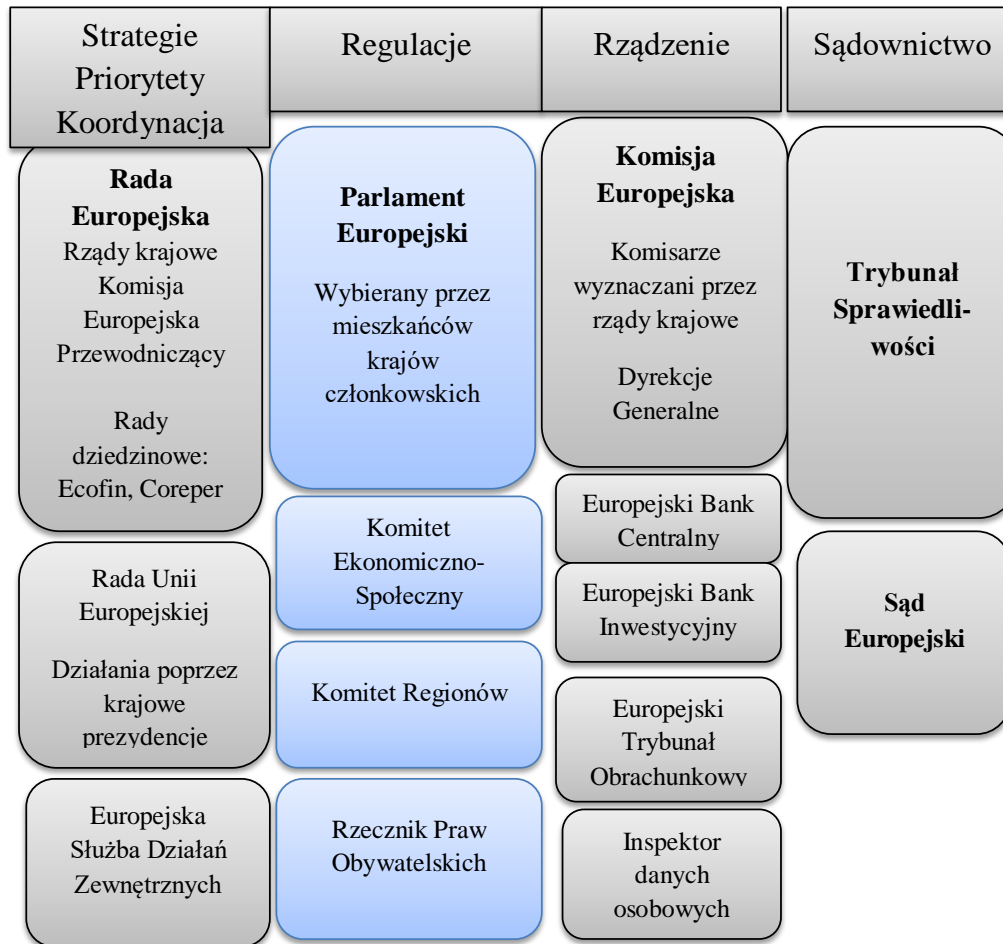
Integracja europejska dokonuje się przy zachowaniu różnorodności narodowej i kulturowej, zgodnie z hasłem: „**zjednoczeni w różnorodności**”. UE szanuje tożsamość narodową i regionalną państw członkowskich.

Podstawy instytucjonalne UE zawiera Traktat Lizboński, przyjęty w 2007 r. Traktat ten zwiększył znaczenie Parlamentu Europejskiego, wprowadził stanowisko Przewodniczącego Rady Europejskiej oraz Wysokiego przedstawiciela UE d.s. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (Europejska Służba Działań Zewnętrznych). Porządkował także wiele innych spraw, w tym możliwości wystąpienia z UE, ustalił liczbę eurodeputowanych, liczbę komisarzy i wiele innych konkretnych organizacyjnych w funkcjonowaniu UE. Traktat Lizboński umożliwił przejście UE na wyższy poziom integracji i sprawniejsze funkcjonowanie organów wspólnoty. Jednocześnie nie podważał zasady, że Unia Europejska działa, opierając się na zasadzie ograniczonej kompetencji własnej, wynikającej z traktatów, respektując zasady: proporcjonalności, pomocniczości, lojalnej współpracy oraz równowagi międzyinstytucjonalnej.

W konsekwencji procesów integracyjnych ukształtowała się struktura instytucji, która jest unikalna w skali międzynarodowej. Poza klasycznym podziałem władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą Unia wprowadziła władzę strategiczną, która jest organem kolegialnym, wymagającym ścisłej współpracy między krajami członkowskimi i ich uczestnictwa w przewodzeniu UE (półroczne prezydencje krajowe). Ponadto w strukturze UE funkcjonują instytucje, które reprezentują podstawowe organizacje mieszkańców w ich różnych rolach i usytuowaniach. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny reprezentuje partnerów społecznych (związki pracodawców i związki zawodowe) oraz inne grupy interesów związanych z rynkiem pracy. Europejski Komitet Regionów reprezentuje samorządy regionalne i lokalne w ramach ich odpowiedzialności za warunki życia Europejczyków w ich miejscach zamieszkania. Strukturę instytucji UE ukazano na zamieszczonym schemacie.

Kolejne etapy integracji wymagają wypracowania nowych podstaw instytucjonalnych, a zwłaszcza do prowadzenia wspólnej polityki zagranicznej oraz tworzenia podstaw europejskiej polityki obronnej. Dokończenia wymaga też integracja monetarna krajów członkowskich.

Schemat: Struktura instytucji Unii Europejskiej



3. Cztery swobody Unii Europejskiej

Cztery wolności Unii Europejskiej stanowią fundament wspólnej polityki ekonomicznej, wyznaczając podstawowe reguły organizacji i funkcjonowania Jednolitego Rynku Europejskiego (JRE). Definiowane i implementowane od lat 60. zostały zapisane w 1990 r. i potwierdzone w Traktacie z Maastricht (1992).

Swoboda przepływu kapitału na obszarze UE oraz w stosunku do krajów trzecich dokonywała się stopniowo przez uchwalanie kolejnych dyrektyw kapitałowych. Proces ten zakończył się w ramach postanowień traktatu z Maastricht, gdzie wszystkie ograniczenia, zarówno między państwami członkowskimi, jak i z państwami trzecimi, zostały usunięte. Traktat wszedł w życie w 1994 r.. Głębsza integracja rynków kapitałowych nastąpiła dwie dekady później. W oparciu o plan inwestycyjny dla Europy, Komisja Europejska uruchomiła we wrześniu 2015 r. inicjatywę przewodnią: „unia rynków kapitałowych”, obejmującą działania na rzecz stworzenia w pełni zintegrowanego jednolitego rynku kapitału do 2019 r.

Swobodny przepływ towarów w ramach wewnętrznego rynku Wspólnoty datuje się od 1968 r.. Zniesiono cła i ograniczenia ilościowe (kontyngenty czy kwoty, poza niektórymi dotyczącymi rynku rolnego) oraz zakazano stosowania środków równoważnych. To doprowadziło do jednolitego rynku w handlu towarami. Korzystne efekty liberalizacji handlu towarami ujawniły się natychmiast we wzroście eksportu między krajami EWG. Korzyści z istnienia jednolitego rynku posiadają nie tylko producenci, ale także konsumenci. Nastąpiło wyraźne zwiększenie różnorodności dóbr dostępnych dla konsumentów oraz obniżenie cen przeciętnych.

Swobodę świadczenia usług reguluje dyrektywa usługowa (2006/123/EC) przyjęta w 2006 r. Oznacza ona prawo świadczenia usług przez podmiot, który ma swoją siedzibę w jednym z krajów Unii Europejskiej, na rzecz podmiotów z innych krajów członkowskich, bez potrzeby posiadania w tych krajach jakiegokolwiek stałego zakładu pracy, jego filii czy przedstawicielstwa. Jej wdrażanie dokonuje się stopniowo; znacznie wolniej niż liberalizacja towarowa. Ponadto nadal istnieją, i pojawiają się nowe, odstępstwa, wymagające interwencji UE. Z liberalizacji wyłączone są usługi pożytku publicznego (*services for general interest*)

Swoboda mobilności osób i pracowników, zapisana już w Traktacie Rzymskim, obejmuje prawo do wjazdu i pobytu osób oraz członków rodziny w innym kraju członkowskim UE i bycia traktowanym na równi z obywatelami tego państwa. Obejmuje także prawo do podejmowania pracy. Szczegółowe przepisy definiują prawa pracowników delegowanych. Praktyczna implementacja tej swobody wzbudziła najwięcej kontrowersji w trakcie negocjacji poprzedzających rundę rozszerzenia UE sprzed 15 lat. Czynnikiem kluczowym było powszechne przekonanie, że kombinacja bardzo dużego potencjału migracyjnego nowych krajów członkowskich z silnymi nierównościami dochodów między starymi i nowymi krajami UE zaowocuje masowym przepływem pracowników. I tak się w istocie stało.

4. Przygotowanie Polski do akcesji - zmiany instytucjonalne i fundusze przedakcesyjne

W okresie przedakcesyjnym dokonano w Polsce wielu zmian instytucjonalnych zarówno ze względu na transformację gospodarki nakazowo-rozdzielczej na rynkową, jak i ze względu na demokratyzację systemu politycznego oraz wymaganie dobrego rządzenia w demokratycznym i sprawnym państwie, które aspirowało do bycia członkiem UE. W literaturze, opisującej ten okres, przeprowadzone działania określa się mianem „4d”: dekomunizacja, demokratyzacja, decentralizacja (wraz z prywatyzacją) oraz demilitaryzacja. Ostatnie „d” nawiązuje do wyjścia Polski z Układu Warszawskiego oraz opuszczenia kraju przez wojska radzieckie (Stańczyk 1997).

Polska zgłosiła wniosek o przystąpienie do Unii Europejskiej 8 kwietnia 1994 r., po kilkuletnim okresie rokowań i obowiązywania przejściowych rozwiązań układu stowarzyszeniowego, podpisanego w grudniu 1991 r.. Ten formalny krok miał ogromne znaczenie zarówno dla uruchomienia i konsekwentnej realizacji nowych rozwiązań instytucjonalnych, jak i realnych procesów gospodarczych. Sprzyjał udzielaniu pomocy ze strony instytucji międzynarodowych (Bank Światowy, UNDP, MOP), krajów nie tylko europejskich (USA, Holandia, Japonia, Szwecja, Francja, Włochy i inne), napływowi bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz tzw. pomocy technicznej; doradczej i szkoleniowej.

Zgłoszenie wniosku było sygnałem dla inwestorów zagranicznych, że Polska jest bezpiecznym krajem do lokowania inwestycji, co z ekonomicznego punktu widzenia miało ogromne znaczenie. Już w drugiej

połowie dekady lat 90. napływ bezpośrednich inwestycji miał bardzo wysoką dynamikę. W następnej dekadzie napływ netto kapitału stanowił równowartość 7-10% PKB (do 2008 r.).

W przedakcesyjnej dekadzie dokonano decentralizacji w funkcjonowaniu państwa, tworząc samorząd lokalny, określono struktury władzy, przygotowano kadry urzędnicze i wyznaczono kierunki licznych reform. Polska dostosowała prawo antymonopolowe i pomocy publicznej do standardów UE. Utworzony został Urząd Antymonopolowy (dzisiaj Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów) odpowiedzialny za rozwój i ochronę konkurencji. W ramach swych kompetencji obejmował również pomoc publiczną. Dzięki niej powstały możliwości finansowania programów restrukturyzacyjnych i łagodzenia negatywnych skutków społecznych towarzyszących przemianom.

Zasadnicze przemiany systemu bankowego dokonały się także już w latach 90. W burzliwej dla banków dekadzie przedakcesyjnej miały miejsce procesy restrukturyzacyjne, a także koncentracyjne i konsolidacyjne. Dostosowywano się do standardów unijnych w zarządzaniu. Wraz z akcesją nastąpiła względna stabilność liczby podmiotów bankowych we wszystkich podsektorach. Wypłacalność, płynność oraz efektywność systemu bankowego nie została zmniejszona nawet w okresie międzynarodowego kryzysu finansowego z 2008 r.

Unia Europejska włączyła się w działania na rzecz nowych krajów członkowskich w tym Polski w połowie lat 90. Przysłała z pomocą do restrukturyzowanych sektorów oraz regionów z największymi problemami transformacji. Od 1997 r. działania unijne podporządkowano potrzebie przyjmowania przez Polskę dorobku prawnego Unii *acquis communautaire*, a od 2000 r. UE wspomagała działania dostosowujące polskie instytucje i gospodarkę do zasad obowiązujących we Wspólnocie. Chodziło o wprowadzenie standardów, mechanizmów, procedur postępowania oraz infrastruktury (np. wyposażenia), umożliwiających korzystanie ze środków unijnych po przystąpieniu do Wspólnoty (tzw. Nowa Orientacja PHARE).

Unia Europejska zaoferowała Polsce trzy fundusze przedakcesyjne nastawione na kluczowe obszary dostosowań :

- PHARE (Polish Hungary Assistance for Restucturing their Economies) w skali około 400 mln euro rocznie, ukierunkowany na infrastrukturę (budowa dróg, oczyszczalni ścieków itp.), rozwój sektora prywatnego i wsparcie dla przedsiębiorstw, ochronę środowiska, reformę administracji publicznej i instytucji państwowych, rozwój ochrony socjalnej i zatrudnienia, opiekę zdrowotną,
- SAPARD (Special Accesion Program for Agriculture and Rural Development), 170 mln euro rocznie, przeznaczony na modernizację gospodarstw rolnych, przetwórstwa surowców rolnych (sektor rolno-spożywczy) i infrastrukturę obszarów wiejskich,
- ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession), 600 mln euro w latach 1990 – 2003, adresowany do samorządów terytorialnych na duże projekty inwestycyjne w dziedzinie rozwoju infrastruktury ochrony środowiska i sieci transportowych

Programy przedakcesyjne były poligonem doświadczalnym dla samorządów terytorialnych, agend publicznych oraz organizacji gospodarczych i społecznych w nabywaniu umiejętności korzystania ze środków unijnych, wymagających wkładu własnego oraz szybkiego nabywania nowoczesnych kompetencji zarządczych.

5. Akcesja – działania dostosowawcze i fundusze

Polska, wstępując do Unii Europejskiej w 2004 r., stała się członkiem Wspólnoty w jej zaawansowanej instytucjonalnie formie. Z jednej strony wymagało to intensyfikacji skomplikowanej procedury dostosowawczej, zapoczątkowanej już w okresie przedakcesyjnym. Dorobek legislacyjny UE był znaczny. Powstała konieczność utworzenia kompatybilnych z unijnymi instytucjami krajowymi.

Programy UE i wsparcie finansowe w pierwszych latach członkostwa pozwoliły skorzystać z bogactwa wspólnotowych form wspierania gospodarki, społeczeństwa, kultury i kształcenia kadr w nowych krajach członkowskich. Proces adaptacji przebiegł sprawnie i przysporzył wielu korzyści. Absorbacja wykorzystania funduszy, będących do dyspozycji w latach 2004 – 2006 (patrz tabela 1) była pełna.

Tabela 1: Transfery z funduszy europejskich do Polski w latach 2004 – 2006, mld euro

Wyszczególnienie	Wartość w mld euro
Fundusz Spójności	2, 962
Fundusze Strukturalne: Europejski Fundusz Społeczny, Europejski fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej, Fundusz Wspierania Rybołówstwa,	8, 559
Wspólna Polityka Rolna: dopłaty bezpośrednie, wspieranie obszarów wiejskich, restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego	4, 059

Korzystanie z funduszy europejskich okazało się bardzo wymagające i wraz z kolejnymi okresami coraz bardziej. Od potencjalnych beneficjentów wymagano odpowiednich kompetencji. Z tego powodu duże ośrodki administracyjne, posiadające dobre uczelnie, początkowo szerzej korzystały z unijnych funduszy (Wójcik 2016). Sytuacja ulegała relatywnie szybkiej zmianie, wraz z przygotowaniem kadr samorządowych do nowych metod projektowania i zarządzania finansowego oraz wraz z większym udziałem Polski w polityce regionalnej i spójności.

Transfery środków ze wspólnego budżetu UE do krajów członkowskich dokonują się po przyjęciu planów kierunkowo-finansowych (Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia) określanych na siedmioletnie okresy zwane perspektywą finansową. Ten fakt spowodował, że także w polityce krajowej zaczęto tworzyć strategie i plany długookresowego rozwoju. Objęły one także samorzady terytorialne i w każdym województwie powstawały regionalne strategie rozwoju, ukierunkowane na cele polityki spójności (Golinowska 2011).

Zasadą w transferowaniu środków jest to, że nie jest to przepływ bezpośredni, czyli z budżetu UE do budżetu Polski. Środki unijne lokowane są w wyspecjalizowanych funduszach przeznaczanych na programy, do których dostęp mają różne podmioty z krajów członkowskich, spełniające kryteria beneficjenta programu unijnego. Mogą to być podmioty rządowe, samorzady terytorialne, podmioty świadczenia usług publicznych, organizacje pozarządowe, a także podmioty gospodarcze. Proporcje środków między grupami podmiotów są zmienne, zależą od przyjmowanych strategii rozwoju UE,

prowadzonych polityk, a także od potrzeb kraju członkowskiego, który wynegocjuje jakieś odstępstwa, uzasadnione specyfiką etapu rozwojowego swego kraju.

Ubieganie się o środki z funduszy unijnych związane jest najczęściej z procedurą konkursową, do której aplikant nie zawsze jest dostatecznie przygotowany, szczególnie że musi wykazać się udziałem własnych środków w sfinansowanie projektu (od 1/5 do 1/3 i więcej udziału własnego). Mimo tych trudności, absorpcja wykorzystania środków UE przez Polskę w pierwszej pełnej perspektywie finansowej 2007 – 2013 była przeciętnie bardzo wysoka. W obecnej natomiast jest trudniejsza².

Od początku członkostwa Polski w UE do końca 2018 r. z unijnego budżetu wpłynęło do Polski 159, 465 mld euro. Uwzględniając kontrybucję w postaci składki członkowskiej, **saldo transferów wynosi 107, 537 mld euro**. Jest to kapitał, którego Polska nigdy w swej historii nie byłaby w stanie w tak relatywnie krótkim okresie przeznaczyć na rozwój kraju. W ramach funduszy UE Polska otrzymała około 50% w relacji do PKB z 2004 r. Warto zauważyć, że środki te znacznie przewyższają środki przekazane krajom Europy Zachodniej w ramach planu Marshalla. Wówczas zakładano, że przekazywane sumy, najwyższe dla Wielkiej Brytanii i Francji, będą stanowić 2% rocznego PKB przez okres 4 lat. W rezultacie Francja otrzymała około 11% w relacji do PKB z 1948 r., a Wielka Brytania - 21 % w relacji do PKB z 1950 r.³

Tabela 2: Transfery z funduszy europejskich na działania w Polsce w ramach dotychczasowych perspektyw finansowych: 2007- 2013 i 2014-2020

Rozliczone do końca 2018 r., mld euro

Perspektywa finansowa 2007-2013		Perspektywa finansowa 2014 - 2020	
Fundusz Spójności; środki przede wszystkim na infrastrukturę i środowisko oraz programy regionalne	22,387	Fundusz Spójności*;	7,318
Fundusze Strukturalne	44,705	Fundusze Strukturalne	13,875
-Europejski Fundusz Społeczny	10,008	- Europejski Fundusz Społeczny	3,494
-Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego	34,697	- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego	10,381
Wspólna Polityka Rolna		Wspólna Polityka Rolna	
- Dopłaty bezpośrednie		- Dopłaty bezpośrednie	
-Interwencje rynkowe		- Interwencje rynkowe	
-Program Rozwoju Obszarów Wiejskich	16,047	- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich	2,172

*Uwaga – na całość polityki spójności jest do wydania około 80 mld euro

² Z kontroli NIK przeprowadzonej w 2017 r. wynika, że istnieją zagrożenia w wykorzystaniu funduszy unijnych w ramach polityki spójności do końca perspektywy finansowej (+ 3 lata na zakończenie programu), szczególnie dotyczących regionalnych programów operacyjnych

³ Środki planu Marshalla najefektywniej zostały wykorzystane w Niemczech Zachodnich, mimo że ich wolumen nie był najwyższy; stanowił 40 % sumy dla Wielkiej Brytanii (odpowiednio 1,4 i 3,2 mln USD).

Z Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności do końca 2018 r. sfinansowano w Polsce około dwóch trzecich inwestycji publicznych, które w istotny sposób przyczyniają się do postępu cywilizacyjnego, poprawy warunków życia i stanu środowiska przyrodniczego.

6. Polityki sektorowe Unii Europejskiej i ich efekty dla Polski

Polityki sektorowe powstawały w toku ponad 60-letniego rozwoju Wspólnoty, na różnych etapach integracji w miarę rozwiązywania problemów i wyzwań danego okresu..

Polityki sektorowe UE oznaczały, że Wspólnota przejmuje część kompetencji państw narodowych w celu ustalania wspólnych działań na rzecz rozwoju danej dziedziny, co nazywane jest stosowaniem kompetencji dzielonej. Najwcześniej zdefiniowano i realizowano politykę energetyczną, następnie politykę rolną

Energetyka

Polityka energetyczna jako polityka Wspólnoty nie budziła większych obiekcji. Powstała przecież z powodu ustanowienia wspólnych działań w zakresie bezpieczeństwa energetycznego. Początkowo jej przedmiotem była tylko energia z węgla i energia nuklearna (Euratom). W okresie kryzysu naftowego lat 70. podjęto program działań energooszczędnych. W następnej dekadzie zaczęto pracować nad wewnętrznym rynkiem energii, ale bez sukcesów decyzyjnych. Dopiero przyjęcie przez Komisję Europejską zielonej księgi o europejskiej strategii bezpieczeństwa energetycznego (2000), uwzględniającej wspólną politykę wobec dostawców gazu ziemnego, budowę wewnętrznego rynku energii elektrycznej, strategię rozwoju energii ze źródeł odnawialnych wraz z zasadami ochrony środowiska, przyspieszyło procesy regulacyjne UE w dziedzinie energii, chociaż nadal w ograniczonym zakresie.

Przekształcenia w sektorze energetycznym w Polsce od początku transformacji były harmonizowane z unijną polityką energetyczną. Zasadnicza zmiana nastąpiła w latach 2006-2008, kiedy przeprowadzono konsolidację krajowego sektora energetycznego i zaczęto spowalniać wdrażanie unijnej polityki klimatyczno-energetycznej.

Doprowadziło to, w szczególności w ostatnich latach, do niezrealizowania krajowego celu na rok 2020 (15% udziału energii ze źródeł odnawialnych w wolumenie energii finalnej brutto) oraz do spadku wartości państwowych grup kapitałowych w energetyce.

Jednocześnie w innych obszarach kontynuowano współpracę z UE, która zaowocowała wielomiliardowym (ponad 17,5 mld zł) wsparciem inwestycji infrastrukturalnych oraz zapewniła Polsce możliwość pełnego pokrycia krajowego zapotrzebowania na gaz ziemny dostawami spoza Rosji.

Wyzwaniem rozwoju energetyki w przyszłości pozostaje niedorozwój energii ze źródeł odnawialnych oraz nadmierna emisja CO₂.

Rolnictwo

Europejska polityka rolna powstała z intencją zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego mieszkańcom Wspólnoty. W rzeczywistości była to polityka protekcyjnistyczna; ochrony przed

konkurencją surowców i produktów rolnych państw trzecich, a także jako polityka wspierania dochodów unijnych producentów rolnych.

Członkostwo Polski w UE spowodowało, że wspólna polityka rolna objęła także rolnictwo w Polsce. Dzięki temu zdecydowanie poprawiły się warunki funkcjonowania polskiego rolnictwa przez: ustabilizowanie narzędzi polityki rolnej i handlowej, otwarcie rynków Unii, udostępnienie unijnych instrumentów finansowego wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich, przyspieszenie transformacji przemysłu rolno-spożywczego oraz napływ środków unijnych na rozwój infrastruktury.

Najbardziej widocznym tego efektem jest szybka poprawa bilansu w polskim handlu artykułami rolno-spożywczymi: z deficytu w pierwszych latach XXI w. do ponad 8 mld euro nadwyżki w 2017 r. Nastąpiła też znaczna absolutna i relatywna poprawa sytuacji dochodowej producentów rolnych oraz mieszkańców wsi.

Oddziaływanie na przemiany strukturalne w rolnictwie jest niejednorodne. Wspólna polityka rolna wpływa na pogłębianie się podziału na część komercyjną i samo-zaopatrzeniową rolnictwa. Z jednej strony następuje modernizacja i wzmocnienie towarowego sektora polskiego rolnictwa. Z drugiej jednak strony, unijne dopłaty bezpośrednie, przesunięcie przez polski rząd części unijnych środków na rzecz wsparcia małych i średnich gospodarstw, preferencyjny system podatkowy oraz ubezpieczeń zdrowotnych i socjalnych dla rolników, a także zaostrzone w 2011 r. zasady obrotu ziemią spowalniają odpływ zasobów ziemi i pracy z drobnych gospodarstw rolnych do rozwojowego i konkurencyjnego sektora rolnictwa.

Przemysł

Unia Europejska, pozostając w zgodzie z jej naczelną zasadą ekonomiczną – konkurencji w ramach jednolitego rynku, nie prowadzi otwartej polityki przemysłowej. Jednakże – w ochronie europejskich produktów na rynku globalnym – wspomaga przedsiębiorstwa przemysłowe w sposób pośredni.

Po pierwsze - poprzez programy, ułatwiające stosowanie nowych technologii finansuje i dofinansowuje badania przydatne konkretnym branżom i firmom oraz wspomaga proces zastosowania wyników do przedsiębiorstw. Pierwsze programy ramowe tak zorientowane (EAPRIT, EUREKA) dowiodły przydatności tego podejścia. W dalszym kroku rozszerzono wsparcie na kształcenie i mobilność kadr technicznych i naukowych. To stało się podstawą rozwoju programowania działań w długim okresie.

Po drugie – poprzez wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw w ramach polityki regionalnej i spójności terytorialnej. W tym podejściu chodzi także o korzyści dla lokalnego rynku pracy oraz promowanie gospodarki niskoemisyjnej. Przedsiębiorstwa uzyskują pomoc finansową na start (*start-up*), wdrożenie technologii informacyjno-komunikacyjnej oraz współdziałanie (klastry innowacyjności). W 2015 r. uruchomiono w Unii program pobudzania inwestycji małych i średnich przedsiębiorstw zwany planem Junckera. Polskie firmy znalazły się w czołówce korzystających z tego planu.

Po trzecie – poprzez włączenie w międzynarodowe łańcuchy wartości, zwane często łańcuchami wartości dodanej, czy łańcuchami dostaw. Współcześnie proces produkcyjny podlega coraz większej fragmentaryzacji, jego elementy rozkładane są na większą liczbę etapów, w które zaangażowana jest

większa liczba firm na większą skalę geograficzną. Firmy z różnych krajów nie tylko handlują towarami i usługami, ale często również wspólnie pracują w ramach pionowo lub poziomo zintegrowanych systemów produkcji, dzieląc się projektami i technikami podnoszącymi produktywność. W rezultacie globalne łańcuchy wartości stwarzają możliwość przyspieszonej nauki i transferu wiedzy, w wyższym tempie niż w tradycyjnym handlu międzynarodowym, w którym przedmiotem transakcji są dobra finalne. W tym nowoczesnym procesie produkcji i wymiany międzynarodowej polskie firmy są obecne i aktywne. Nie tylko importują części do montażu w celu sprzedaży produktu na rynku lokalnym, ale również, absorbując nowoczesną technologię, przetwarzają produkt i eksportują go w zarówno w formie komponentów, jak i usług używanych w kolejnych fazach produkcji. W rezultacie specjalizują się w wypracowanym segmencie międzynarodowego procesu produkcyjnego, osiągając dużą, efektywną skalę produkcji.

Dzięki integracji europejskiej Polska została włączona na dużą skalę w międzynarodowe łańcuchy dostaw oraz mogła w tych łańcuchach awansować na coraz wyższą pozycję. Rankingi (OECD) włączania firm z różnych krajów w międzynarodowe łańcuchy wartości dwukrotnie wskazały największą dynamikę firm z Polski.

Usługi

Proces liberalizacji usług postępuje dłużej i trudniej niż towarów. Unijna dyrektywa w tej sprawie, zwana usługową weszła w życie dopiero w 2006 r. Ponadto nadal jest to rynek regulowany, a regulacje europejskie zderzają z krajowymi.

Od wielu lat Polska osiąga dodatnie saldo w wymianie usługowej, zarówno w skali globalnej, jak i regionalnej. Mimo że w strukturze polskiego eksportu usług nadal przeważają pracochłonne ich rodzaje, a Polska opiera swoją konkurencyjność głównie na niższych cenach i kosztach, to w ostatnich latach możemy zauważyć pozytywne zmiany strukturalne. Należy do nich zaliczyć wzrost udziału nowoczesnych sektorów usług w całkowitym ich eksporcie. Są to usługi rozwijające się w gospodarce opartej na wiedzy i stosującej nowe technologie, takie jak telekomunikacyjne, komputerowe, informacyjne oraz biznesowe. Na szczególne podkreślenie pozytywnych tendencji w polskim eksporcie usług zasługuje wzrost konkurencyjności i znaczenia usług komputerowych, tak na rynku wewnętrznym UE, jak i globalnym.

Problemem ostatnich lat z polskiej perspektywy są bariery regulacyjne dotyczące usług transportu drogowego, które ograniczają dotychczasowe korzyści polskich firm transportowych osiągnięte na obszarze wspólnego rynku. Liberalizacja europejskiego rynku w tej dziedzinie stanowi wyzwanie dla wszystkich jego uczestników.

Ochrona środowiska

Polityka ochrony środowiska Wspólnoty była początkowo uzupełniającym działaniem w ramach innych polityk, uwzględniającym likwidowanie skutków zanieczyszczeń. Dopiero w końcu lat 80. (Jednolity Akt Europejski) uzyskała status samodzielnej polityki sektorowej. W jej ramach następuje rozwój działań służących także ochronie przyrody i zapobieganiu szkodom wyrządzanym środowisku.

Obecnie, działania te stają się priorytetowe wobec zagrożenia zmianami klimatycznymi i masowym zanieczyszczeniem powietrza i wód planety. Jednocześnie także w Unii nie ma zgody co do potrzebnej skali oraz dynamiki interwencji.

W procesie polskiej transformacji ustrojowej, ochrona środowiska, będąca ważną dziedziną społeczną, stała się też znaczącym sektorem gospodarczym. Dzięki restrykcyjnemu prawu i unikalnemu w świecie systemowi pozabudżetowych funduszy ekologicznych już w pierwszym okresie transformacji dokonany został znaczący postęp w ochronie wód i w ochronie powietrza, ale stale jeszcze wiele problemów czekało na rozwiązanie.

Wraz z akcesją Polska musiała dostosować się do wysokich standardów w ochronie środowiska, jakich wymaga się w UE. Wielką pomocą w wypełnianiu tych standardów były i są unijne programy finansowe, takie jak Program Spójności przekształcony w 2007r. w program „Infrastruktura i Środowisko” oraz program LIFE+. Łącznie w latach 2004 – 2017 Polska otrzymała z tych programów ponad 15 miliardów euro w formie dotacji. Żadne inne państwo członkowskie nie otrzymało tak wielkiego wsparcia finansowego na ochronę środowiska. Dzięki tym środkom dokonano na wielką skalę inwestycji wodno-kanalizacyjnych, rozwinięto projekty zmniejszania emisji dwutlenku węgla i pyłów, zainwestowano w odnawialne źródła energii, rozwinięto gospodarkę odpadami oraz zrealizowano liczne programy ochrony przyrody. Wyzwań jest nadal wiele i potrzebne są nowe programy, pamiętając że czyste środowisko oznacza lepsze zdrowie obywateli, ochronę dzikiej przyrody, większe plony w rolnictwie, lepszą kondycję lasów i mniejsze straty materialne w gospodarce.

Transport

Polityka UE w dziedzinie transportu od zarania była traktowana jako niezbędny element rozwoju jednolitego rynku. Główne regulacje powstały na początku lat 60.: Memorandum Schausa o kierunkach polityki transportowej (1961), program działania dla wprowadzenia wspólnej polityki transportowej (1962) oraz dyrektywa transportowa (1962). Wraz z kolejnymi etapami rozszerzania UE, zwiększały się problemy budowy transeuropejskich sieci, które były głównym kierunkiem polityki transportowej. Z czasem dołączono zadania związane z polityką spójności terytorialnej i ochrony środowiska. To powodowało, że polityka transportowa stawała się coraz bardziej polityką horyzontalną, a mniej sektorową. Na tym korzystały nowe kraje członkowskie.

Długoletni niedorozwój infrastrukturalny Polski spowodował, że potrzeby inwestycyjne u progu członkostwa w Unii Europejskiej były ogromne. Obecnie nadal są znaczne. Z pomocą środków UE powstała część najważniejszych ciągów transportowych, zwłaszcza drogowych. Bardzo poprawiła się techniczna przepustowość tras oraz dostępność przestrzenna w całym kraju. Potrzeby w zakresie infrastruktury transportowej realizowane są w ramach unijnej polityki regionalnej i spójności. Z Funduszu Spójności udziela się wsparcia w dziedzinie transportu kolejowego, śródlądowego i morskiego, intermodalnych systemów transportowych i ich interoperacyjności, zarządzania ruchem drogowym, morskim i lotniczym, ekologicznego transportu miejskiego i publicznych środków transportu. Realizowane projekty służą zmniejszeniu różnic w rozwoju społeczno-gospodarczym, zwiększając dostęp mieszkańców do rynków pracy oraz usług publicznych.

Wpływ członkostwa w UE na poprawę dostępności przestrzennej jest zdecydowanie pozytywny. Łączny efekt netto samych tylko inwestycji drogowych szacuje się na około 25% w ruchu pasażerskim i 12-15% w towarowym. W latach 2005-2019 polska przestrzeń stała się zdecydowanie bardziej dostępna dla mieszkańców Europy, a największe ośrodki krajowe bardziej dostępne wzajemnie. Wzmocniony został policentryczny układ sieci osadniczej oraz zredukowano część procesów wykluczenia transportowego w Polsce Wschodniej. Wsparcie Unii Europejskiej dla polskiego systemu transportowego (zwłaszcza drogowego) sprzyjało tym samym wypełnieniu celów wewnętrznej polityki kohezyjnej i przestrzennej (w tym zapisów Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030). Ponadto unijne zasady realizacji tak programów operacyjnych, jak i konkretnych projektów transportowych, zagwarantowały ciągłość polskiej polityki transportowej, niezależnie od zmian kolejnych ekip rządzących.

Największe efekty osiągnięto w transporcie drogowym, a relatywnie skromniejsze w kolejowym, w którym inwestycje wsparte przez UE spowodowały zatrzymanie obserwowanego od lat 80. trendu zmniejszania udziału kolei w podziale pracy przewozowej kraju.

Dotychczasowy rozwój infrastruktury oceniany w skali regionalnej i lokalnej prowadzi do opinii bardziej zróżnicowanej. Mimo że na wielu obszarach poprawiła się jakość życia, to jednocześnie jednak zwiększeniu uległa polaryzacja pod względem dostępności, a tym samym w zakresie uwarunkowanych nią szans rozwojowych. W niektórych miejscach kraju wystąpiło ograniczenie dostępności przestrzennej, zwane wykluczeniem transportowym. Stanowi to wyzwanie dla dalszych działań inwestycyjnych.

Szkolnictwo wyższe

Aksesja Polski do UE doprowadziła do harmonizacji funkcjonowania polskich uczelni z innymi uczelniami europejskimi zgodnie z celami postawionymi w Procesie Bolońskim. Ten europejski długookresowy projekt zmienił programy i organizację studiów w Polsce, rozwinął na dużą skalę studia licencjackie i upowszechnił mobilność edukacyjną. Fundusze unijne kierowane do uczelni zwiększyły ich możliwości inwestycyjne i przyczyniły się do budowy nowych i modernizacji starych budynków oraz uzyskania nowoczesnego wyposażenia, w tym badawczego i pozwalającego na wprowadzenie nowych technologii dydaktycznych.

Pozytywne znaczenie członkostwa Polski w Unii dotyczy także wzrostu międzynarodowej mobilności studentów i pracowników uczelni w ramach kolejnych edycji i wariantów programu Erasmus. Kształcenie za granicą nie tylko zwiększa kompetencje oraz doświadczenia związane z poznaniem języka obcego i innej kultury, lecz także rozwija osobowościowo, co w badaniach studenci wskazują jako najważniejszy efekt.

Skala wyjazdów polskich studentów w porównaniu ze studentami innych krajów jest jednak stosunkowo mała, a i korzystanie ze środków unijnych w nakładach na szkolnictwo wyższe w ostatnich latach niedostateczne, choć potrzeby wciąż pozostają duże, zwłaszcza że modernizacja szkolnictwa wyższego wciąż przed nami. Wysoce niezadowolający jest też udział polskich naukowców w programach badawczych finansowanych przez UE (programy ramowe i Horyzont 2020).

Kultura

Polityka Unii w dziedzinie kultury i sztuki jest wyłącznie działaniem uzupełniającym polityki narodowe. Odzwierciedlają się w niej europejskie wartości adresowane krajom członkowskim, które je podzielają jako że zostały przyjęte wraz z akcesją.

Podejście Unii Europejskiej do kultury jest wielowymiarowe. Obejmuje poszanowanie bogatego i różnorodnego dziedzictwa kulturalnego Europy, swobodę i wsparcie rozwoju twórczości, dostęp ludności do dzieł kultury i sztuki oraz wsparcie dla infrastruktury i działalności kulturalnej jako czynnika rozwoju europejskich regionów. Środkami z funduszy strukturalnych wspiera się projekty krajowe realizowane jako element polityki kulturalnej kraju członkowskiego. Wsparcie unijne obejmuje także przemysły kultury (branże tzw. gospodarki kreatywnej).

W Polsce stosunkowo szybko i intensywnie skorzystano ze środków UE adresowanych do kultury. W rezultacie w każdym z dużych miast znajdujemy nowoczesne obiekty teatralne, muzyczne, muzealne czy szkolnictwa artystycznego, zrealizowane dzięki dofinansowaniu z funduszy europejskich. Z uznaniem społeczeństwa przyjmowana jest odbudowa zabytków kultury materialnej. Z europejskiego wsparcia korzysta zwłaszcza polska kinematografia, odnosząc widoczne sukcesy artystyczne.

Obecnie istnieje pewien nacisk na stworzenie europejskiej polityki kulturalnej, mimo że decyzje w zakresie rozwoju kultury należą do kompetencji krajów członkowskich. Debata o dopuszczeniu silniejszych narzędzi oddziaływania dotyczy tych dziedzin oraz działań kultury i sztuki, które rozwijają poczucie wspólnotowości i europejskiego obywatelstwa przy jednoczesnym poszanowaniu dziedzictwa krajów, regionów i miast. Współczesna debata i regulacje objęły także problemy ochrony praw materialnych artystów i wykonawców w warunkach digitalizacji i swobodnego dostępu do internetu. Na rzecz zabezpieczenia społecznego twórców i wykonawców kultury prowadzone są także prace na temat statusu artysty, które aktualnie stanowią przedmiot dyskusji w Polsce.

7. Polityka regionalna i spójności Unii Europejskiej

Nowością i specyfiką integracji europejskiej jest dokonywanie jej nie tylko sektorowo i poprzez instytucje rządowe, ale także horyzontalnie – bezpośrednio poprzez regiony krajów europejskich. Już w końcu lat 60. zaczęto pracować nad instytucjonalizacją polityki regionalnej. Powołano Dyрекcję Komisji Europejskiej ds. regionalnych i stworzono Komitet Regionów. W 1988 r. ustanowiono politykę spójności jako nadrzędną wobec polityki regionalnej, adresowaną do słabiej rozwiniętych regionów UE.

W ramach polityki regionalnej i polityki spójności realizowane są dwa cele: zmniejszania różnic w poziomie rozwoju i warunków bytu ludności w przekroju terytorialnym (regionalnym) oraz identyfikacja i wzmocnienie tzw. endogenicznych czynników rozwoju jako podstawy wzrostu w całej UE. Połączenie tych dwóch celów w praktyce okazywało się zdaniem trudnym i niejednokrotnie sprzecznym. Szanse dynamicznego rozwoju miały regiony będące na wyższym etapie rozwoju gospodarczego oraz bardziej zamożne, szczególnie te, w których znajdowały się duże aglomeracje miejskie.

Realizacja tej wydawałoby się sprzecznej polityki regionalnej przez kilka dekad integracji europejskiej (30 lat realizacji polityki spójności) przysparza korzystnych efektów na obu kierunkach. Z jednej strony odkrywa się i stymuluje tzw. inteligentne specjalizacje regionalne, a z drugiej wyrównuje różnice warunków życia mieszkańców w różnych regionach UE. Z jednej strony rozwija się więc tzw. agenda miejska, która łączy europejskie miasta (Eurocities) w prowadzeniu polityki innowacyjnej i ochrony

środowiska, np. gospodarka cyfrowa i gospodarka obiegu zamkniętego. Z drugiej strony wspiera się regiony z największymi problemami rozwoju, np. dramatycznie starzejące się, wyludniające się (na północy Szwecji), czy utrzymujące się z gospodarki naturalnej. Dla Polski powstał specjalny program ponadregionalny, mający na celu „pchnięcie rozwojowe” pięciu województw Polski Wschodniej: lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego, które w momencie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej były regionami najslabiej rozwiniętymi w całej Unii.

Polityka spójności miała ogromne znaczenie dla nowych krajów członkowskich UE, których rozwój i poziom życia w większości regionów dramatycznie odstawał od tych w starych krajach UE. W obu perspektywach finansowych 2007 – 2013 i 2014 – 2020 Polska jest głównym beneficjentem polityki spójności (odpowiednio 67 i około 77 mld euro). A Mazowsze (z Warszawą) należy do 20-tu największych beneficjentów inwestycji realizowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (około 6 mld euro do 2016 r.). Na czele rankingu sytuuje się Andaluzja (Hiszpania), Kampania (Włochy) i Norte (Portugalia) z kwotami odpowiednio: 22 i po 13 mld euro.

Tabela 3: Pogromy operacyjne w ramach polityki spójności

Perspektywa 2007 - 2013		Perspektywa 2014-2020	
Program operacyjny	Wartość	Program operacyjny	Wartość
Innowacyjna gospodarka	8,7	Inteligentny rozwój i Polska cyfrowa	8,6 2,2
Infrastruktura i Środowisko	28,3	Infrastruktura i Środowisko	27,4
Rozwój Polski Wschodniej	2,4	Polska Wschodnia	2,0
Kapitał Ludzki	10,0	Wiedza Edukacja Rozwój	4,7
Pomoc Techniczna	0,5	Pomoc Techniczna	0,7
16 Regionalnych Programów Operacyjnych	17,3	16 Regionalnych Programów Operacyjnych	31,3
Razem	67,2	Razem	76,9

Od czasów Traktatu Lizbońskiego (2007) polityka spójności w większej mierze uwzględnia cele związane z dynamizacją wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, a redystrybucja między regionami bogatszymi i biedniejszymi ma towarzyszyć tej polityce, a nie być wartością autoteliczną (celem samym w sobie).

Polityka spójności po 2020 r., jak planuje się w UE, nie będzie miała do dyspozycji tej puli środków, co dotychczas. Akcent na inwestycje rozwojowe ustąpi innym: bezpieczeństwu, migracji oraz obronności.

8. Polityka społeczna Unii Europejskiej

Wspólnota Europejska u zarania była projektem przede wszystkim ekonomicznym i politycznym a nie społecznym. Wartości społeczne były obecne w katalogu zasad kształtujących wspólnotę, ale polityki europejskie realizowane były w przekonaniu, że efekty działań ekonomicznych przysporzą oczywistych korzyści społecznych. Z czasem – w odpowiedzi na wyzwania rynku pracy, zmian

demograficznych oraz postulatów wyrównywania różnic rozwojowych – komponent socjalny znalazł swoje miejsce także wśród programów integracji europejskiej.

W rozszerzającej się Unii Europejskiej zaczęto realizować strategie dotyczące przede wszystkim rynku pracy (Traktat Amsterdamski i tzw. proces luksemburski), ale także zabezpieczenia społecznego oraz zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego (programy inkluzji lub integracji społecznej). Polityka społeczna pozostaje jednak domeną państw członkowskich, a Unia wpływa na jej kierunki „miękkimi” metodami, formułując zalecenia promujące wspólne cele socjalne i wspierając ich wdrażanie środkami z funduszy europejskich.

Pod koniec ubiegłej dekady cele społeczne znalazły się wprost w polityce regionalnej i polityce spójności. Głównym hasłem był rozwój usług pożytku publicznego. Zgodnie z nim każde państwo członkowskie UE jest zobligowane do organizowania w miejscu życia ludzi zaopatrzenia w usługi pożytku publicznego oraz zapewnienia im odpowiedniego standardu. Są to usługi trojakiemu rodzaju. Po pierwsze są to usługi nazywane gospodarczymi, obejmujące zaopatrzenie w wodę, energię, gaz, zbieranie i utylizację odpadów. Po drugie – są to usługi zapewniające bezpieczeństwo, informację i mobilność: telekomunikacyjne, pocztowe czy transportowe. I po trzecie – są to usługi, zaspokajające podstawowe potrzeby społeczne: usługi zdrowotne, opiekuńcze, mieszkaniowe, lokalnego rynku pracy, pomocy społecznej, uwzględniające w szczególności potrzeby obywateli ze słabszych grup społecznych.

Dzięki funduszom europejskim zaczęły rozwijać się żłobki, które jeszcze niedawno były instytucją, której nie wypadało promować wobec przekonania o dominacji rodziny (opieki matki) w polityce opiekuńczej i edukacyjnej dzieci. Inwestycje przedszkolne doprowadziły do tego, że po raz pierwszy w Polsce wskaźnik uczestnictwa w przedszkolach dzieci w odpowiednim wieku wyraźnie przekroczył 50 %. W ochronie zdrowia zainwestowano w doposażenie i restrukturyzację szpitali, infrastrukturę dla ratownictwa medycznego (karetki, helikoptery i lądowiska) oraz i ich nowoczesne wyposażenie. Wobec ogromu zaniedbań, to modernizacja infrastruktury i dostęp do niezbędnego wyposażenia, umożliwiającego korzystanie z nowych technologii medycznych, jest niewątpliwie dużym osiągnięciem. Nie zmniejsza jednak największego problemu ochrony zdrowia - deficytu kadr medycznych. Ten problem wymaga też polityki unijnej, dotyczącej wyrównywania korzyści/niekorzyści z migracji kadr medycznych i opiekuńczych.

Unia Europejska nie posiada kompetencji stanowiących w dziedzinie edukacji szkolnej. Ten obszar podlega wyłącznie działaniom krajowym. Ta sytuacja nie sprzyja stymulacji do ukształtowania nowoczesnego systemu kształcenia dzieci i młodzieży w Polsce. Przeciwnie; edukacja szkolna stała się w Polsce obszarem niekiedy kontrowersyjnych eksperymentów edukacyjnych i zaniedbań programowych. Komisja Europejska przygotowuje obecnie kierunkowe działania na rzecz edukacji i opieki wczesnoszkolnej (*early childhood education and care*), uznając je za fundament przyszłego powodzenia życiowego młodych ludzi i kształtowania wyrównujących wartości społecznych. W Polsce zaczęto z tych programów korzystać. Rozwój żłobków jest tego wyrazem.

9. Podsumowanie korzyści

Korzyści z integracji europejskiej mają wiele wymiarów i występują w wielu dziedzinach. Są często krótkookresowe a efekty realizacji celów rozwojowych ujawniają się w dłuższym okresie. Nie zawsze

można je zmierzyć i wskazać jako konkretny wpływ „europejskiego czynnika”. W zespole szeregu determinant rozwoju działają współzależnie, tworząc efekt synergii.

Najogólniej można stwierdzić, że dzięki przystąpieniu do UE, wspierającej dalszą transformację gospodarczą, dokonano w Polsce skoku cywilizacyjnego bez precedensu w historii kraju. Rozwój miast i obszarów miejskich, infrastruktury transportowej i komunikacyjnej, materialnych warunków życia; mieszkań, usług i handlu widoczny jest na każdym kroku. To stanowi podstawę bardzo wysokiej i stabilnej od 2004 r. społecznej oceny uczestnictwa Polski w UE (85%), czego dowodzą także wyniki Europejskiego Sondażu Wartości (EVS), opisane w drugim rozdziale raportu.

Dzięki uczestnictwu we Wspólnocie powstały i umocniły się instytucje, które powodują, że organizacja życia ludzi daje poczucie swobody, bezpieczeństwa i otwartości na indywidualne i wspólne działania. To poczucie przyczynia się do ekspresji kreatywności widocznej nie tylko w kulturze i sztuce, ale także w rozwoju przedsiębiorczości i innowacyjności firm, skutecznie wchodzących w międzynarodowe łańcuchy dostaw.

Wartości europejskie, takie jak pomocniczość, solidarność i dialog społeczny stają się normą społecznych relacji, chociaż w praktyce respektowanie ich nie dokonują się bez konfliktów i trudności.

Polityki europejskie przyczyniły się do wzmocnienia samorządu terytorialnego i współpracujących z nim organizacji pozarządowych. To zwiększyło pozytywną społecznie ocenę działalności samorządów lokalnych i regionalnych.

Polityka regionalna i spójności sprzyjają wyrównywaniu poziomu rozwoju regionów. Efekty wyrównywania są do wykazania w długim okresie i w przekroju krajów członkowskich. Indermit Gill i Martin Raiser (2012), eksperci Banku Światowego, analizowali zmiany w konsumpcji wraz z kolejnymi etapami rozszerzenia UE i doszli do wniosku, że integracja europejska sprzyja niebywalej konwergencji warunków życia w Europie. Oszacowali, że akcesja przyniosła krajom wchodzącym (także z Europy Środkowej i Wschodniej) wzrost konsumpcji *per capita* dwukrotnie wyższy niż w starych krajach UE (odpowiednio 4% i 2%). Nazywali to niebywale skuteczną maszyną konwergencji.

Przedstawiając korzyści z integracji europejskiej w ujęciu ilościowym, w pierwszym rzędzie wskazuje się korzyści w handlu zagranicznym, podkreślając, że od 2004 r. 3-krotnie wzrosły obroty handlowe Polski z krajami europejskimi. Istotny udział mają w tym produkty przemysłu rolno-spożywczego. Wartość ich eksportu w latach 2004-2017 wzrosła ponad pięciokrotnie, a jego udział w eksporcie ogółem zwiększył się z 9% do prawie 14%.

W obrotach handlowych wzrósł szczególnie (siedmiokrotnie) udział usług i to nie tylko tych tradycyjnych: budowlanych, transportowych i naprawczo-konserwacyjnych, ale także telekomunikacyjnych, komputerowych, informatycznych i biznesowych. Liberalizacja usług dodatkowo wpływa na wydajność pracy. Eksperci UE szacują, że swoboda przepływu usług doprowadziła do wzrostu produktywności pracy nawet o około 5% (Monteaguodo i inni 2012).

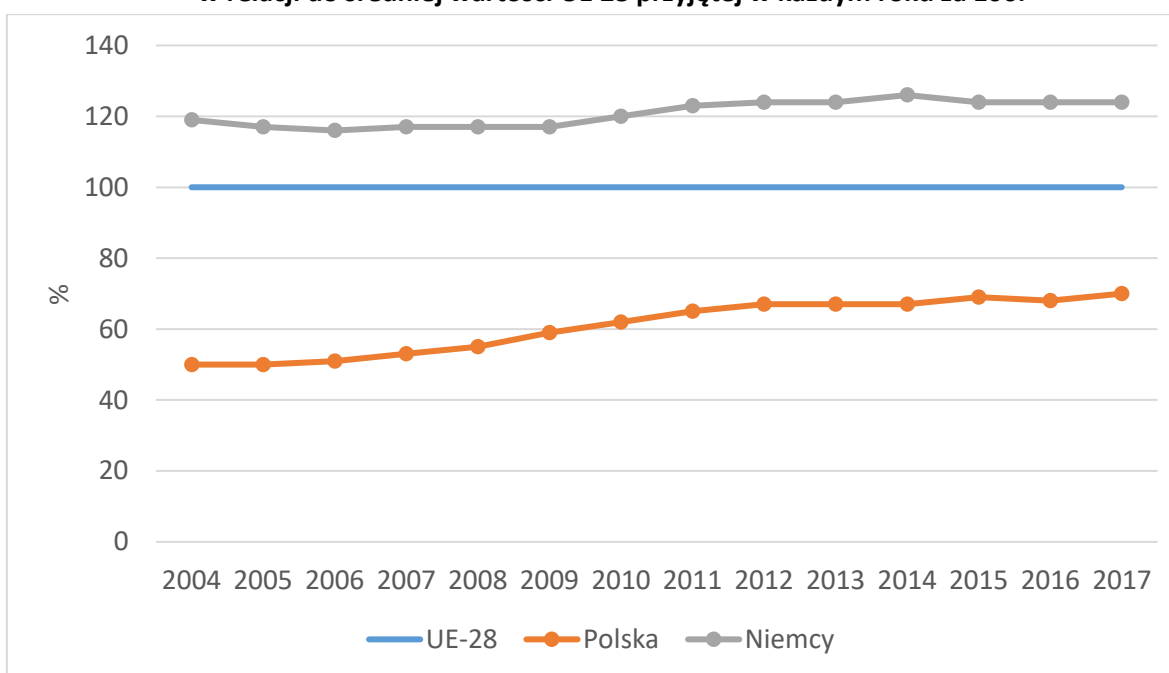
Swoboda przepływu osób i pracowników przyniosła natomiast zróżnicowane efekty: korzystne indywidualnie i mniej korzystne społecznie dla Polski, biorąc pod uwagę pogorszenie struktury demograficznej. Jednocześnie jednak na masową skalę uaktywniła młode pokolenie, którego mobilność w europejskiej przestrzeni prowadzi do podejmowania odważnych decyzji w działalności gospodarczej.

Mimo niewątpliwych sukcesów we wdrażaniu czterech swobód integracji, służących tworzeniu jednolitego rynku w UE i wynikających z tego korzyści, istnieje jeszcze wiele barier w jego realnym działaniu na rynkach wewnętrznych krajów członkowskich. Doświadczają tego także polscy obywatele i

polskie firmy działające w innych krajach UE. Z ocen eksperckich parlamentu europejskiego, opisanych w raporcie (rozdz. 19) wynika, iż suma niekorzyści z występowania różnych realnych barier dla wszystkich krajów UE może wynosić nawet 8,6% PKB UE.

Ocena korzyści w odniesieniu do wzrostu gospodarczego opiera się szacunkach, które wskazują pozytywne efekty kierunkowe. W ostatnich dwóch dekadach Polska rozwijała się w średnim tempie niecałych 4%, czyli o około 1,5–2 punkty procentowe szybciej od starych krajów Europy. Dzięki temu pod względem poziomu dochodu *per capita* przesunęła się z poziomu około 45% w 2004 r. do 70% przeciętnego dochodu w 2017 r. w UE 28 (Eurostat 2018 online).

Wykres: Wzrost PKB *per capita* wg parytetu siły nabywczej w Polsce i w Niemczech w relacji do średniej wartości UE 28 przyjętej w każdym roku za 100.



Źródło: na podstawie Eurostat online

Czynnikiem zasadniczym procesu konwergencji była integracja europejska z kapitałem, technologiami i instytucjami, jakich dostarczyła. Porównując się z Niemcami, które są zwyczajowym punktem odniesienia dla Polski, wyższa dynamika wzrostu gospodarczego w latach 2004-2018 w Polsce o 2,5 punkty procentowe (odpowiednio 3,9% i 1,4%) spowodowała, że PKB *per capita* w Polsce wzrósł z 40% do 60% dochodu *per capita* Niemiec (po uwzględnieniu parytetu siły nabywczej). Gdyby nie efekt akcesji, zbliżanie do Niemiec byłoby wolniejsze (od 40% do 50%), a może w ogóle by nie nastąpiło.

Podsumowując, warto zastanowić się nad alternatywnym scenariuszem rozwoju kraju po 1989 r. i zadać sobie pytanie, czy możliwe byłoby przewyżczenie problemów transformacji bez wsparcia instytucjonalnego oraz kapitałowego z programów i funduszy unijnych?

Transformacja z gospodarki centralnie planowanej na rynkową dokonała się w Polsce ze znacznymi osłonami socjalnymi dla ludności wcześniej opuszczającej rynek pracy (dezaktywizacja zawodowa), zwalnianej z upadających i restrukturyzowanych zakładów pracy i nieprzygotowanej kwalifikacyjnie do zajmowania nowych miejsc pracy. Wydatki społeczne były wysokie. Konieczny wzrost inwestycji dokonywał się ze środków zewnętrznych: bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz funduszy unijnych. Polska przez wiele lat była ich największym beneficjentem. Według analiz Ministerstwa Rozwoju każdego roku od wejścia Polski do UE zwiększały one wzrost PKB o jedną czwartą, czyli około 1 punkt procentowy.

Korzyści z integracji europejskiej dla Polski nie są odosobnione i nie dokonują się kosztem niekorzyści innych członków Wspólnoty. Dobre efekty rozszerzania UE w systemie zintegrowanym są dwustronne. Niemiecki socjolog – Ulrich Beck – tak ujął znaczenie wejścia Polski do UE: *„To, że Polska jest członkiem Unii Europejskiej, stanowi dla obu stron osiągnięcie historyczne o znaczeniu trudnym do przecenienia. Nie ma wątpliwości, że Unia Europejska umacnia Polskę, zarówno rząd, jak i obywateli, i nie ogranicza polskiej suwerenności, lecz ją wzbogaca”*.

10. Główne wyzwania

Główne wyzwania dalszej integracji Polski z UE można analizować, akcentując je bardziej z polskiej niż europejskiej perspektywy. Tak to ujęto w raporcie, chociaż świadomość większych barier europejskiej integracji obecnie (bardziej natury politycznej niż gospodarczej) wpływa na ostrożną ocenę możliwości, a nawet zasadności podejmowania dalszych kroków przez Polskę. Są jednak obszary, które wymagają intensywniejszych działań wewnętrznych, niezależnie od tego jak zmienią się instytucje i czy integracja ulegnie pogłębieniu. To w polityce wewnętrznej leży uruchomienie czynników dalszego rozwoju i efektywniejszego korzystania z integracji europejskiej. To krajowa polityka wpłynie na dostęp do korzyści z istniejących już programów i mechanizmów integracyjnych oraz planowanych na nadchodzące lata (2020 – 2027). Podstawowym wyzwaniem, obok przygotowywania się do wejścia do strefy euro, jest **wzrost wpływu czynnika innowacji na dalszy rozwój kraju.**

Innowacje

Innowacje stały się kluczowym dążeniem rozwojowym UE w ramach strategii „Europa 2020” - inteligentnego, zrównoważonego i integrującego wzrostu. Zadeklarowano powstanie unii innowacji jako efektu polityki innowacyjności, która połączy działania w zakresie badań i rozwoju technologicznego z tworzeniem warunków sprzyjających wprowadzaniu wyników tych badań do przedsiębiorstw w celu poprawy konkurencyjności ich produktów na rynku w nadziei podniesienia poziomu innowacyjności w Europie do poziomu innowacyjności w Stanach Zjednoczonych i Japonii. Główny akcent zadeklarowanej w 2010 r. polityki innowacyjności został położony na wspieranie badań i rozwoju, wyznaczając docelowy wskaźnik 3% nakładów na B+R.

Oceniając innowacyjność z perspektywy powszechnie używanego wskaźnika nakładów na badania i rozwój (B+R)⁴ formułowany jest wniosek, że innowacyjność gospodarki w latach 90. była w

⁴ Wskaźnik uwzględnia jedną stronę – nakłady, a nie ich efektywność. Stąd jako jedyny nie jest w pełni adekwatną miarą innowacyjności gospodarki

Polsce dziedzina zaniedbaną, jeśli uwzględnimy bardzo niskie nakłady na B+R (zaledwie ok. 1% PKB) oraz niedostateczne współdziałanie przedsiębiorstw z placówkami badawczymi. Tymczasem rozwojowi innowacji w Polsce sprzyjał eksport dóbr coraz bardziej zaawansowanych technologicznie oraz rozwój międzynarodowych powiązań gospodarczych. Polska i cały region Europy Środkowej oparty swój rozwój na szybkiej integracji z rynkami rozwiniętymi oraz transferze i dyfuzji technologii pochodzących od inwestorów zagranicznych.

Wstąpienie Polski do UE przyczyniło się istotnie do wzrostu wydatków na innowacje. Fundusze UE wspierały wydatki na badania i rozwój, tworzenie nowych, innowacyjnych firm oraz integrację polskich badań z badaniami prowadzonymi w innych krajach europejskich. Nadal jednak innowacyjność polskiej gospodarki nie ma dynamiki odpowiedniej do jej potencjału ekonomicznego oraz aspiracji społecznych, a w ostatnich latach uległa osłabieniu. Przewyciężenie tego stanowi ogromnej wagi wyzwanie, warunkujące korzystanie z funduszy europejskich w nowej perspektywie (po 2020 r.), której programy będą zdecydowanie bardziej niż dotychczas ukierunkowane na podmioty i działania innowacyjne.

Polityka monetarna i fiskalna

Prowadzenie polityki fiskalnej, której przedmiotem jest tworzenie dochodów państwa oraz ich wydatkowanie na uzgodnione cele publiczne przy zastosowaniu równoważących reguł bilansowania, należy do kompetencji państw członkowskich. Doświadczenie historyczne dowiodło, że równowaga finansów publicznych nie zawsze stanowiła respektowany cel polityki makroekonomicznej rządów wielu krajów. Możliwość wpływania na politykę fiskalną krajów członkowskich była tematem debaty już w latach 80. Jej rezultatem było wprowadzenie tzw. kryteriów z Maastricht (1992) o dopuszczalnej skali deficytu. Utworzenie europejskiej unii monetarnej (1999), czyli jednej waluty i europejskiego banku centralnego, zwiększyło przekonanie o potrzebie utworzenia także unii fiskalnej. Potwierdził to kryzys finansowy 2008 r., szczególnie dotkliwy dla krajów strefy euro. Pakt Stabilności Wzrostu (2011) był dowodem na podejmowanie dalszych prób w oddziaływaniu na kraje UE w celu stabilizowania finansów publicznych, ale jeszcze bez tworzenia unii fiskalnej.

Unia fiskalna oznaczałaby wspólną politykę w zakresie skali i struktury znaczącej części wydatków publicznych, tak by stanowiły one mechanizm stabilizujący. Uwspólnotowanie wydatków dawałoby korzyści skali i wyższą efektywność wydatków uznanych za priorytetowe np. na wzmocnienie jednolitego rynku czy wydatków na badania naukowe i rozwój technologii. Wspólna polityka fiskalna sprzyjałaby zmniejszeniu presji rynkowej (na obniżanie podatków) podczas recesji i pozwoliłoby na uwzględnienie wpływu narodowej polityki fiskalnej na pozostałe kraje.

Póki co, unia fiskalna pozostaje w sferze planów. Narodowe cele polityki fiskalnej, a szczególnie obawy przed trwałym finansowaniem nadmiernych wydatków innych krajów oraz różnice w preferowanej polityce makroekonomicznej, stanowią bariery nie do przekroczenia. Ponadto obiecująco brzmiące hasła, takie jak: „budżet strefy euro” czy „koordynacja polityki fiskalnej” nie są jednoznacznie interpretowane w poszczególnych krajach. Co innego oznaczają we Francji czy w Niemczech, a co innego we Włoszech, a także w Polsce.

Brak realnej perspektywy czasowej ustanowienia wspólnej polityki fiskalnej dla członków UE oznacza, że krajowa polityka fiskalna pozostanie kluczowym elementem zastępującym ograniczoną rolę unijnych mechanizmów stabilności. Jej skuteczność zależy od możliwości sfinansowania deficytów budżetów krajowych w czasie kryzysu. To oznacza, że w czasie koniunktury, należy utrzymywać niski poziom krajowego długu publicznego, czyli prowadzenia stosunkowo konserwatywnej polityki fiskalnej (niskich wydatków budżetowych), co w Polsce obecnie nie ma miejsca.

Euro

W traktacie akcesyjnym Polska zgodziła się na przyjęcie euro jako swojej narodowej waluty, ale data tego przyjęcia nie została sprecyzowana. Kryzys finansowy w wielu krajach strefy euro, który był konsekwencją wybuchu globalnego kryzysu finansowego w 2008 r., obniżył drastycznie poparcie dla zastąpienia złotego wspólną europejską walutą. Ciekawe, że w samej strefie euro zaufanie do wspólnej waluty nie zmniejszyło się. Z kolei w Polsce utwierdziło się przekonanie, że przynależność do unii monetarnej nie uchroniła tych krajów od niebezpieczeństwa bankructwa. Okazało się, że najważniejsze dla stabilności unii walutowej było utrzymywanie jednostkowych kosztów pracy w krajach członkowskich na zbliżonym poziomie, co skutkuje zbliżoną konkurencyjnością.

W latach 2010 – 2011 zostały wprowadzone nowe rozwiązania instytucjonalne, których celem były mocniejsze regulacje w ramach polityki fiskalnej i konkurencyjności na rzecz osiągania trwalszej stabilizacji. Były to: Traktat w sprawie stabilności, koordynacji i zarządzania, tzw. semestry europejskie oraz pakiet regulacyjny, tzw. sześciopak. Wzmocniono też nadzór nad rynkami finansowymi, powołując w 2011 r. trzy nowe instytucje nadzoru.

Skuteczność respektowania dyscypliny finansowej w krajach członkowskich będzie od skutecznego egzekwowania unijnych zasad fiskalnych (np. poprzez ustanowienie dodatkowych sankcji za ich nieprzestrzeganie).

Argumenty za przyjęciem euro przez Polskę są wielorakie. Wobec wzrostu znaczenia handlu międzynarodowego zagrożenie skutkami zwiększenia ryzyka kursowego w Polsce nabrało strategicznego znaczenia. Dodatkowo pozostawanie poza strefą euro podwyższa ryzyko makroekonomiczne z perspektywy globalnych rynków finansowych; powoduje wzrost realnego oprocentowania i ogranicza bezpośrednio inwestycje zagraniczne. Wyższe stopy procentowe zmniejszają też krajowe inwestycje i podnoszą koszty obsługi zadłużenia publicznego i prywatnego.

Doświadczenia strefy euro pokazują jednak, że korzyści ze wspólnej waluty, dotyczące szerszego dostępu do kapitału i lepszych warunków finansowania firm nie są zagwarantowane bez przestrzegania dyscypliny fiskalnej.

Koszty ekonomiczne i polityczne, jakie niesie ze sobą pozostawanie Polski poza strefą euro, będą rosły. W niezbędnej do przygotowania strategii o przyjęciu euro w Polsce zasadnicze znaczenie ma jakość krajowej polityki monetarnej i fiskalnej, umożliwiając szybkie wprowadzenie euro. Spełnianie kryterium fiskalnego (poprawa wyniku sektora finansów publicznych o 3-4% PKB) jest istotne już teraz, a powiązane z tym zmiany mogłyby zapoczątkować dalsze kroki w przygotowaniu się do przyjęcia euro.

Pogłębianie integracji

Projekt europejski przeżywa trudny moment i to nie tylko z powodu Brexitu. Także z powodu sceptycznych (a nawet wrogich) nastrojów niektórych narodowych ugrupowań politycznych wobec integracji europejskiej. Jednocześnie zaufanie mieszkańców UE do instytucji oraz działań Wspólnoty jest wyższe niż do własnych rządów, aczkolwiek różnica ta jest mniejsza niż w okresie przed kryzysem ekonomicznym 2008 r..

W czasie pogorszenia klimatu dla integracji europejskiej przygotowano plan nowej perspektywy finansowej: na lata 2021 – 2027. Towarzyszyła temu debata na temat przyszłości UE, co znalazło odzwierciedlenie w dokumencie Komisji Europejskiej „Biała księga w sprawie przyszłości Europy”. Przyszłość Unii opisano w pięciu różnych scenariuszach: (1) kontynuacji, (2) koncentracji na jednolitym rynku (nic poza), (3) wielu prędkości (ci którzy chcą, robię więcej), (4) robić mniej, ale efektywniej (koncentracja na priorytetach), (5) pogłębiać integrację: robić wspólnie znacznie więcej.

Ocena scenariuszy wśród europejskich liderów była zróżnicowana. Integrację najbardziej ambitną postulował Emmanuel Macron. Inni liderzy sugerowali potrzebę większego przygotowania europejskich społeczeństw do pogłębiania integracji. Zwracali także uwagę na konieczność poprawiania unijnych i krajowych instytucji, zabezpieczających europejskie fundamenty i umożliwiających budowanie nowych na kolejnych obszarach.

Polscy eksperci wypowiedali się raczej w duchu czwartego scenariusza, czyli „mniej, ale efektywniej”. Jednocześnie na ogół opowiadali się za przystąpieniem kraju do strefy euro.

Natomiast polski rząd nawiązuje do koncepcji Charlesa de Gaulle’a - związku państw narodowych, czyli unii tak słabej, że nie wzięto jej pod uwagę w scenariuszach przyszłości zintegrowanej Europy. Debata polityczna, prowadząca do uzgodnienia polskiego stanowiska jeszcze się nie zakończyła.

Opracowała: Stanisława Golinowska, wykorzystując wypowiedzi i uwagi Barbary Błaszczyk, Ewy Balcerowicz, Jerzego Wilkina i Przemysława Kowalskiego

na podstawie kolejnych rozdziałów raportu:

Jerzy Wilkin (instytucje i wartości); Joanna Konieczna-Safamatin, Mirosława Marody i Maja Sawicka (wartości UE w oczach Polaków), Paweł Kaczmarczyk (migracje); Jan J. Michałek (swoboda przepływu towarów), Andrzej Halesiak (swoboda przepływu kapitału), Stanisława Golinowska i I. Topińska (strategie społeczne UE), Anna Fornalczyk (konkurencja i pomoc publiczna), Richard Woodward (innowacje), Grzegorz Gorzelak (polityka regionalna i spójności), Andrzej Kwieciński i Katarzyna Zawalińska (polityka rolna), Przemysław Kowalski (jednolity rynek), Anna Malinowska (przepływ towarów), Wiesława Kozek (usługi publiczne), Magdalena Kąkol (usługi komercyjne), Maciej Nowicki (ochrona środowiska), Grzegorz Wiśniewski i Andrzej Cylwik (energetyka), Tomasz Komornicki (transport), Urszula Sztanderska i Jacek Liwiński (szkolnictwo wyższe), Dorota Ilczuk i Anna Karpińska (kultura), Mateusz Szczurek (finanse), Stanisław Gomułka (euro) Paweł Wojciechowski (wyzwania integracji)

Literatura dodatkowa:

- Adamowski J., Wojtaszczyk K. A. (red.) (2010). *Strategie rozwoju Unii Europejskiej*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR
- Gill I. S., Raiser M. (2012). *Golden Growth. Restoring the lustre of the European economic model*. Washington D.C.: The World Bank
- Golinowska S. (2011). O spójności i kapitale społecznym oraz europejskiej i polskiej polityce spójności, w *Polityka Społeczna* nr 5-6/2011: 13-21
- Michałek J.J., Wilkin J. (2019). Unia Europejska – źródło cennych korzyści ekonomicznych dla Polski, w: R. Kuźniar (red.) *Jestem obywatelem Unii Europejskiej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Millon-Delsol Ch. (1998). Zasada subsydiarności – założenia, historia oraz problemy współczesne, w: D. Milczarek (red.) *Subsidiarność*, Warszawa: Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego
- Kleer J., Kleiber M. (2018). *Dokąd zmierza Europa*. Warszawa: PAN Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus“
- Kowalski M. (2014). *Plan Marshalla. Uwarunkowania i skutki gospodarczo-polityczne*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Monteagudo J., Rutkowski A., Lorenzani D. (2012). The economic impact of the services directive: a first assessment following implementation, Brussels: Economic Papers 456
- Nowak-Far A. (2013). *Prawo i ekonomia rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*. Warszawa: Poltext.
- Poboży M. (red.) (2010). *Polityki sektorowe Unii Europejskiej*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR
- Rifkin J. (2005) *Europejskie marzenie. Jak europejska wizja przyszłości zaćmiewa American Dream* [*The European Dream: How Europe's Vision of the Future is Quietly Eclipsing the American Dream*] Warszawa: Wydawnictwo Nadir
- Risse T. (2003). The Euro between national and European identity, *Journal of European Public Policy*, 10/4: 487-505
- Stańczyk J. (1997). Zmiany systemowe w postsocjalistycznych państwach Europy Środkowej i Wschodniej, w: *Studia Europejskie*, 3/1997: 27-43
- Weresa M.A. (ed.) (2018). *Strengthening the knowledge base for innovation in the European Union*, Warszawa: PWN
- Wilkin J. (red.) (2018), Raport środowiska naukowego PAN dotyczący integracji europejskiej i miejsca Polski w tym procesie, *NAUKA* nr 1/2018: 7–64
- Wójcik A. (2016). Fundusze europejskie w województwach. Analiza Statystyczna, w: *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*. Nr 264: 7-25

Aneks: Kalendarium - kamienie milowe historycznego rozwoju Wspólnoty i Polski

Lata	Unia Europejska	Polska
1951	Europejska Wspólnota Węgla i Stali, Francja, Niemcy (RFN), Włochy, Belgia, Holandia i Luksemburg (kraje Beneluxu)	RWPG (1949): Bułgaria, Czechosłowacja, Polska, Węgry i ZSRR; centralne planowanie; plan forsownej industrializacji (1950-1955)
1957	Europejska Wspólnota Gospodarcza (European Economic Community) - Traktat Rzymski; zniesienie ceł i rozwijanie jednolitego rynku. Polityka energetyczna	„Polska droga do socjalizmu” (odejście od kolektywizacji rolnictwa) – plan pięcioletni 1956-1960:
Lata 60.	Wspólna polityka rolna (1962) i unia celna (1968) i cztery swobody, podwaliny polityki transportowej	Kolejny etap industrializacji - II plan pięcioletni 1961-1965 Niepowodzenia III-go planu pięcioletniego 1966-1970
Przełom 60.i 70.	Podwaliny europejskiej polityki regionalnej – DG ds. polityki regionalnej	Kryzys polityczny; schyłek epoki Gomułki
1973	Pierwsze rozszerzenie: Dania, Irlandia i Wielka Brytania	Kolejna faza industrializacji (modernizacja) i poprawa konsumpcji na kredyt - IV plan pięcioletni 1971-1975
1975	Europejski Fundusz Regionalny	1976-1980 V plan pięcioletni Nowy podział terytorialny – 49 województw
1979	Pierwsze wybory do Parlamentu Europejskiego	Kryzys gospodarczy i polityczny – Powstanie NZZ Solidarność
1981-1985	Wstąpienie Grecji	Stan wojenny (1981 - 1983) Trzyletni plan (1983-1985) „odbudowy”
1986	Trzecie rozszerzenie: Hiszpania i Portugalia Jednolity Akt Europejski - powstanie wspólnego rynku europejskiego	VI plan pięcioletni; 1986-1990 Reformy Messnera
1987-1988	Ustanowienie polityki spójności (1988)	Reformy liberalizujące Rakowskiego i Wilczka
1989-1990	Włączenie szczebla regionalnego do polityki europejskiej	Okrągły Stół i częściowo wolne wybory 4.06. 1989 Plan Balcerowicza – gospodarka rynkowa Ustawa antymonopolowa Ustawa o samorządzie gminnym
1991	Inauguracja Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (European Bank for Reconstruction and Development - EBRD) w Londynie	Rozwiązanie RWPG i Układu Warszawskiego Porozumienie z Klubem Paryskim (redukcja zadłużenia Polski o 50%). Podpisanie Układu Stowarzyszeniowego z Unią Europejską (grudzień 1991) Ustawy podatkowe, nowe prawo budżetowe. Ustawa o publicznym obrocie papierami wartościowymi, utworzenie Giełdy Papierów Wartościowych i Komisji Papierów Wartościowych.
1992-1993	Traktat z Maastricht - Powstanie Unii Europejskiej opartej na trzech filarach: unii gospodarczej, politycznej i policyjno-sądowniczej. Powołanie do życia Unii Gospodarczej i Walutowej, sformułowanie kryteriów konwergencji. Ustanowienie obywatelstwa UE	Wyjście wojsk radzieckich z Polski (1993) Porozumienie z Klubem Londyńskim (1993 (redukcja zadłużenia Polski wobec prywatnych kredytodawców) Ustawa o restrukturyzacji finansowej banków i przedsiębiorstw (1993)

	Powstanie Komitetu Regionów UE.	
1994	Ustanowienie Funduszu Spójności	Zgłoszenie wniosku o przystąpienie do UE 1.04.1994
1995	Czwarte rozszerzenie: Szwecja, Finlandia i Austria	Denominacja złotego Wychodzenie z kryzysu transformacji - Strategia dla Polski
1996		Utworzenie Komitetu ds. Integracji Europejskiej
1997	Traktat Amsterdamski – wspólne strategie: strategia zatrudnienia, ochrony środowiska	Konstytucja RP 1997 i deklaracja społecznej gospodarki rynkowej
1998	Europejski Bank Centralny	Rada Polityki Pieniężnej Ustawa o służbie cywilnej
1999	Wspólna waluta: euro w transakcjach bezgotówkowych i wspólny pieniądź .	Polska członkiem NATO Cztery reformy: emerytalna, edukacyjna, zdrowotna i administracyjna Trójszczeblowy podział terytorialny kraju: 16 województw, 380 powiatów i 2477 gmin
2000	Europejska Przestrzeń Badawcza Agenda Socjalna UE i Strategia Lizbońska Karta praw podstawowych UE.	Utworzenie PARP - agencji rozwoju przedsiębiorczości Wejście w życie ustawy o służbie cywilnej
2001	Traktat Nicejski – ustanowienie Wspólnoty Europejskiej.	Informowanie o cenach – ustawa z obszaru ochrony konsumenta
2002	Unia monetarna i powstanie strefy euro	Bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast
2004	Piąte rozszerzenie UE (cz.I): Polska, Czechy, Słowacja, Węgry, Kraje Bałtyckie, Cypr i Malta	Wstąpienie do UE – 1.V.2004 Narodowa Strategia Integracji Społecznej
2005-2006	Dyrektywa usługowa (2006)	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego koordynacja spraw integracji europejskiej (31.X. 2005 r.) Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006 Utworzenie Komisji Nadzoru Finansowego
2007 2008	Traktat Lizboński Piąte rozszerzenie UE (cz.II): Rumunia i Bułgaria	Nowy rząd koalicji PO i PSL Narodowy Plan Rozwoju 2007-2013 Polska wstępuje do układu z Schengen
2009 2010	Traktat o funkcjonowaniu Unii (TFUE) Przyjęcie euro w Słowacji	Strategie sektorowe Strategia rozwoju regionalnego Kontrakty wojewódzkie
2011	Przyjęcie euro przez Estonię Wzmocniony nadzór budżetowy i makroekonomiczny – tzw. sześciopak	Polska prezydencja w UE
2012	Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej	Zmiany prawa bankowego i ustawy o obrocie instrumentami finansowymi; dostosowanie do wymogów nadzoru finansowego UE
2013	Szóste rozszerzenie UE- przystąpienie Chorwacji	Podwyższone świadczenia rodzinne i wprowadzenie urlopu rodzicielskiego
2014 2015 2016	Przyjęcie euro w Łotwie i na Litwie Inwestycyjny plan Junckera – pobudzenie strategicznych inwestycji.	Nowy rząd większościowy – PiS Zmiana ustawy o służbie cywilnej Średniookresowa strategia odpowiedzialnego rozwoju (SOR)
2017	Europejski filar praw socjalnych.	Wprowadzenie powszechnych pieniężnych świadczeń socjalnych „500+”

