

## ROZDZIAŁ 1

# Źródła korzyści gospodarczych z członkostwa Polski w Unii Europejskiej: próba szacunku

### **1.1. Główna korzyść z członkostwa: przyspieszony rozwój gospodarczy Polski**

Głównym celem powstania Unii Europejskiej (UE; wcześniej Wspólnoty Europejskiej), jasno wyrażonym w preambule do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), było zapewnienie państwom członkowskim dobrobytu i bezpieczeństwa. Współczesna ekonomia nie pozostawia wątpliwości, że jedynym trwałym źródłem dobrobytu jest wysoka wydajność i konkurencyjność gospodarek państw członkowskich, osiągnąca dzięki inwestowaniu w kapitał ludzki i fizyczny, akumulacji wiedzy i doświadczenia (Barro, Sala-i-Martin 1995), jak najszerszemu wykorzystaniu dostępnych technologii (Gomułka 2009), a także dzięki budowie sprawnych i sprzyjających rozwojowi gospodarczemu instytucji (Acemoglu, Johnson 2005).

Sposobem na trwałe zwiększanie wydajności i konkurencyjności gospodarek krajów UE było utworzenie Jednolitego Rynku Europejskiego (JRE), zwanego też wspólnym rynkiem lub rynkiem wewnętrznym, zdefiniowanego jako „obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału” (art. 26 pkt 2 TFUE). Oznaczało to dążenie do eliminacji wszelkich barier dla współpracy gospodarczej, w tym zwłaszcza likwidację cel i narzędzi pozacelnych utrudniających wymianę handlową, narzędzi kontroli przepływu kapitału, a także ograniczeń swobody podejmowania pracy i transgranicznego świadczenia usług. Celami tych działań były: przyspieszenie rozwoju gospodarczego, wzrost dobrobytu

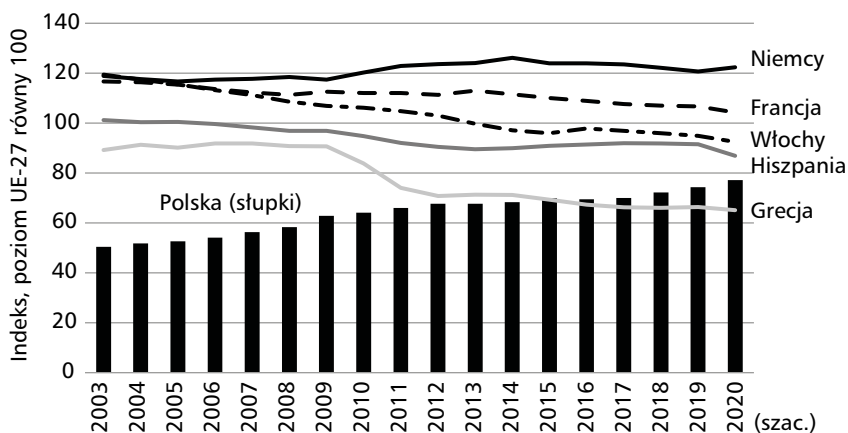
i optymalizacja alokacji czynników produkcji w skali całej UE (przepływ kapitału i pracy z obszarów, gdzie jest ich względny nadmiar, na obszary, w których jest ich niedobór i mogą być wykorzystane w sposób bardziej wydajny) (Baldwin, Wyplosz 2015).

Zapowiedziany w momencie rozpoczęcia procesów integracji europejskiej JRE był budowany stopniowo, poczynając od roku 1958 wraz z powstaniem Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG). Ostatecznie utworzony został w latach 1987–1992 na podstawie Jednolitego aktu europejskiego i uzupełniony postanowieniami kolejnych unijnych traktatów. W okresie tym wdrożono w życie tzw. cztery swobody: przepływ towarów, osób, usług i kapitału. Dziś można ocenić, że jakiegokolwiek poważniejsze bariery dla pełnej swobody współpracy transgranicznej pozostały jedynie w sferze przepływu usług (Dahlberg i in. 2020). Przykładem takich barier mogą być kwestie związane z delegowaniem pracowników do wykonywania usług w innym kraju czy nadal funkcjonujące ograniczenia w transporcie towarów. Należy też dodać, że wraz z postępem technologicznym pojawiają się nowe wyzwania dla funkcjonowania JRE (np. rozwój gospodarki cyfrowej czy transgraniczne świadczenie usług medycznych, co ma szczególne znaczenie w okresie pandemii COVID-19 i w świecie popandemicznym). Utworzenie JRE w znacznej mierze przyczyniło się do sukcesu integracji europejskiej: według szacunków Maddisona (2001) średni poziom PKB na głowę mieszkańca sześciu krajów, które zakładały Wspólnotę (RFN, Francja, Włochy i kraje Beneluksu), wzrósł z 78% poziomu Wielkiej Brytanii i 57% poziomu USA w roku 1957 do, odpowiednio, 100% i 72% w roku 1973 (a więc w roku, w którym Wielka Brytania przystąpiła do EWG).

Również w przypadku Polski główną gospodarczą korzyścią z członkostwa w UE jest przyspieszony rozwój gospodarczy. Dzięki udziałowi w JRE i wynikającej stąd redukcji przeszkód w obszarze współpracy transgranicznej, napływowi funduszy unijnych pozwalających na poprawę infrastruktury i warunków inwestowania, a także zwiększonemu poprzez członkostwo poczuciu bezpieczeństwa silnie wzrosła atrakcyjność inwestycyjna wszystkich krajów Europy Środkowo-Wschodniej, które wstąpiły do UE w latach 2003–2013 (Rapacki, Próchniak 2014). Efektem tego było powstanie nowych fabryk

i centrów usługowych, tworzonych zarówno przez inwestorów zagranicznych, jak i krajowych. Należy dodać, że zjawisko to było uwarunkowane wcześniejszym sukcesem transformacji gospodarczej w latach 90. ubiegłego stulecia, stanowiącej warunek sprawnego przystąpienia kraju do UE (Orłowski 2020). Efektem włączenia się do JRE był wzrost wymiany handlowej i inwestycji, przyspieszony postęp technologiczny, wzrost wydajności pracy i przeciętnego dochodu. Mimo dwóch globalnych kryzysów polski PKB zwiększył się w latach 2003–2020 o 83,5% wobec wzrostu w całej UE-27 o 17,6%. PKB na głowę mieszkańca Polski, mierzony według parytetu siły nabywczej, wzrósł z 50% średniej UE-27 w roku 2004 do 76,1% w roku 2020. Dzięki temu Polska zmniejszyła dystans rozwojowy dzielący ją od krajów Europy Zachodniej, a niektóre z nich prześcignęła (Grecję w roku 2015, Portugalię według ocen IMF w roku 2020)<sup>6</sup>. Wzrost poziomu PKB na głowę mieszkańca Polski w stosunku do średniej UE-27 w okresie członkostwa przedstawiony jest na rysunku 1.1.

**Rysunek 1.1.** PKB na głowę mieszkańca Polski i wybranych krajów UE (poziom UE-27 równy 100)\*



\* PKB mierzony według standardu siły nabywczej walut.

Źródło: Eurostat, IMF World Economic Outlook.

<sup>6</sup> Dane te dotyczą PKB na głowę mieszkańca, wyrażonego w standardzie siły nabywczej, a więc z uwzględnieniem różnic cen występujących pomiędzy krajami.

## 1.2. Efekty udziału Polski w Jednolitym Rynku Europejskim (JRE)

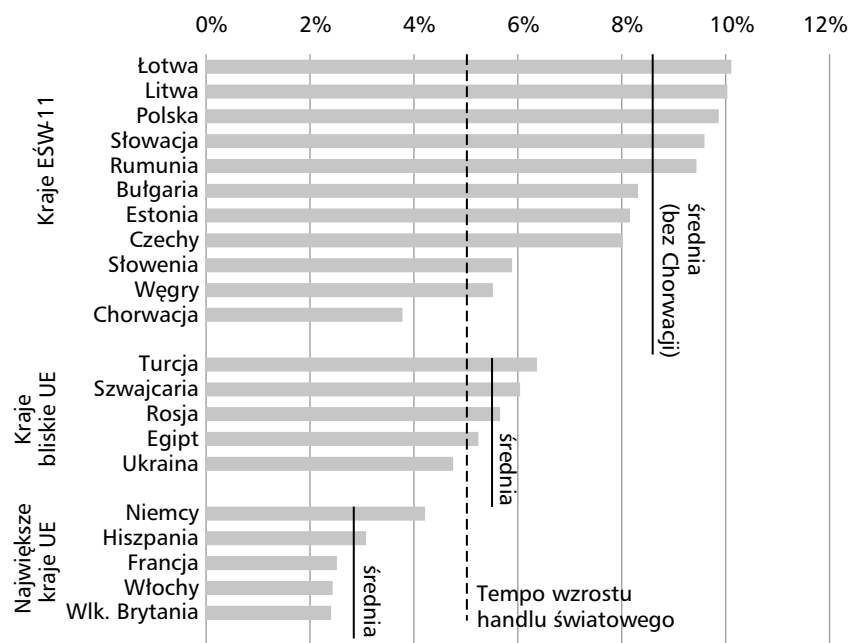
Udział Polski w JRE, a także pozostałych krajów Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW), które wstąpiły do UE, doprowadził do pojawienia się dobrze znanych w teorii ekonomii tzw. statycznych i dynamicznych efektów integracji (Baldwin, Wyplosz 2015). Wśród efektów statycznych wystąpiły efekty kreacji i przesunięcia handlu, zarówno w odniesieniu do towarów, jak i usług (kreacja oznacza wzrost wymiany handlowej krajów EŚW z pozostałymi krajami UE związany z likwidacją barier, co prowadzi do lepszego wykorzystania czynników produkcji, wzrostu specjalizacji i skali produkcji w krajach należących do bloku; przesunięcie oznacza wyparcie z rynku UE części importu z reszty świata przez preferencyjnie traktowany import z należących do bloku krajów EŚW). Najpoważniejszymi efektami dynamicznymi, związanymi z poprawą alokacji czynników produkcji w skali poszerzonej UE, były za to, analogicznie, kreacja i przesunięcie inwestycji, w tym zwłaszcza inwestycji bezpośrednich (a więc ich napływ do krajów EŚW związany z wyższą zyskowością inwestycji w regionie relatywnie ubogim w kapitał, a także przesunięcie do krajów EŚW części inwestycji, które mogłyby być dokonane w innych krajach świata). Należy dodać, że w pewnej mierze wystąpił również ukierunkowany w odwrotną stronę w stosunku do kapitału ruch czynnika pracy (pracowników), najbardziej zauważalny w przypadku Polski i Rumunii.

Wyraźne efekty kreacji i przesunięcia handlu widoczne są w przypadku wszystkich krajów EŚW, które przystąpiły do UE (EŚW-11; wyjątkiem jest Chorwacja, która przystąpiła do Unii znacznie później niż pozostałe kraje, bo dopiero w roku 2013, i nie odnotowała jeszcze widocznych efektów handlowych). W przypadku wszystkich krajów EŚW-11 nastąpił znaczący wzrost eksportu towarów i usług, powiązany z przyspieszonym napływem bezpośrednich inwestycji zagranicznych (Dobrinisky, Havlik 2014). We wszystkich tych krajach zasadnicze znaczenie miał wzrost eksportu na rynki UE, wynikający z kreacji i przesunięcia handlu: udział Unii w eksporcie stanowił w roku 2019 65–70% całości eksportu w przypadku krajów bałtyckich, do 80–85% w krajach wyszehradzkich. Należy też zauważyć, że

w przypadku wzrostu eksportu na rynki poza UE również w znacznej mierze mieliśmy do czynienia z efektami dynamicznymi integracji (efektami inwestycji bezpośrednich w krajach EŚW-11 i włączenia producentów z krajów EŚW-11 do globalnych łańcuchów wartości dodanej) (Ratajczak-Mrozek 2010).

Średnioroczne tempo eksportu towarów i usług odnotowane w krajach EŚW-11 w porównaniu z dynamiką eksportu światowego oraz wybranych grup krajów przedstawione jest na rysunku 1.2. Mierzone nominalnie w euro w latach 2003–2020, wynosiło ono 8,1%, a po wyłączeniu Chorwacji (która przez większość tego okresu nie była członkiem UE) – 8,5%. Było to o ponad 3 punkty procentowe więcej niż przeciętnie na świecie, o 2,5 punktu procentowego więcej niż w grupie największych gospodarek położonych w pobliżu UE i powiązanych z nią gospodarczo, ale nieuczestniczących

**Rysunek 1.2.** Średnioroczny wzrost eksportu towarów i usług w krajach EŚW-11 na tle wybranych gospodarek Europy i świata (wzrost nominalny w euro, 2003–2020)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych World Bank WITS Database.

w JRE<sup>7</sup>, i o ponad 5 punktów procentowych więcej niż w grupie największych gospodarek zachodniej części UE. Najwyższe tempo wzrostu eksportu wśród krajów EŚW-11 osiągnęły Łotwa, Litwa i Polska (ok. 10% średniorocznie). Warto dodać, że było to tempo porównywalne z tym, jakie osiągnęły w tym samym okresie Chiny i Indie (ok. 11%).

Na podstawie analizy danych można więc stwierdzić, że statyczne i dynamiczne efekty udziału Polski w JRE, mierzone głównie przyspieszeniem wzrostu polskiego eksportu (zarówno na rynki krajów UE, jak i do pozostałych krajów świata), osiągnęły w całym okresie członkostwa znaczący poziom, który szacunkowo można określić na ok. 2,5–3 punkty procentowe średniorocznego, dodatkowego wzrostu eksportu towarów i usług.

### 1.2.1. Efekty udziału w JRE: handel towarami

Choć proces liberalizacji wymiany handlowej pomiędzy Polską a UE rozpoczął się już w roku 1992, wraz z wejściem w życie umowy stowarzyszeniowej, prawdziwie silne efekty pojawiły się dopiero po uzyskaniu przez Polskę pełnego członkostwa w maju 2004 r.<sup>8</sup> Umowa stowarzyszeniowa stopniowo wyeliminowała cła i bariery pozacelne w odniesieniu do eksportu towarów nieżywnościowych, zachowując jednak nadal kontrole celne, a także wiele utrudniających handel barier regulacyjnych (Kawecka-Wyrzykowska, Synowiec 2001). W odniesieniu do towarów żywnościowych w latach poprzedzających członkostwo nastąpiła jedynie ograniczona liberalizacja wymiany ze względu na ścisłe powiązanie ceł i opłat nakładanych przy wwozie do UE towarów rolnych ze Wspólną Polityką Rolną (WPR), która do momentu akcesji nie obejmowała Polski.

---

<sup>7</sup> Do grupy tej włączyliśmy następujące kraje, geograficznie bliskie Europie, o gospodarce co najmniej porównywalnej z gospodarką Rumunii: a) Turcję, stowarzyszoną z UE i tworzącą z nią jednolity obszar celny; b) Szwajcarię, powiązaną z UE wieloma bilateralnymi umowami o wolnym handlu; c) Ukrainę, korzystającą z zasad wolnego handlu na mocy umowy stowarzyszeniowej z UE; d) Rosję, powiązaną z UE umową o partnerstwie, nieobejmującą jednak wolnego handlu; e) Egipt, objęty europejsko-śródmorską umową o wolnym handlu.

<sup>8</sup> Szczegółowa analiza efektów członkostwa Polski w UE dla rynku towarów, w tym analiza kosztów i korzyści, przedstawiona jest w rozdziale 2.

Włączenie się Polski do JRE oznaczało, że nasz kraj – tak jak wszystkie pozostałe państwa członkowskie – zrezygnował z suwerenności w kształtowaniu własnej polityki handlowej wobec partnerów handlowych spoza UE, a kompetencje te przejęły instytucje unijne. Równocześnie jednak likwidacja granic celnych dała polskim producentom nieskrępowany dostęp do ogromnego rynku (do czasu *bexitu* ponad 500 mln, a obecnie 450 mln konsumentów), wyeliminowała kłopotliwe i kosztowne procedury związane z eksportem oraz zachęciła firmy do zwiększania produkcji i inwestycji. Pełne włączenie się do JRE stanowiło jednocześnie test, w jakim stopniu polscy producenci przygotowali się w okresie transformacji gospodarczej do sprostania konkurencji. Mimo zgłaszanych przed akcesją obaw test ten wypadł pozytywnie, głównie dzięki wysiłkowi dostosowawczemu podjętemu przez polskie firmy oraz dzięki inwestycjom zagranicznym, które napłynęły do Polski w oczekiwaniu na członkostwo. Inwestycje te przyspieszyły procesy wzrostu wydajności pracy i włączenia polskich firm do globalnych łańcuchów wartości (Orłowski 2020; Dobrinsky, Havlik 2014).

Należy jednak również zauważyć, że włączenie się Polski do JRE wiązało się dla wielu polskich producentów z koniecznością poniesienia dużych kosztów dostosowawczych związanych m.in. z koniecznością spełnienia wymaganych na rynku unijnym norm produktowych oraz procesowych (m.in. bezpieczeństwa, sanitarnych czy wpływu na środowisko naturalne [Kawecka-Wyrzykowska, Synowiec 2001]). Zjawisko to dotyczyło zwłaszcza producentów żywności i było jednym z największych wyzwań polskiej akcesji do UE. Z drugiej strony producenci żywności zostali jednak w momencie akcesji objęci mechanizmami WPR: wsparciem dochodowym i wsparciem na cele restrukturyzacji rolnictwa i obszarów wiejskich. Polskie rolnictwo, wbrew ogłoszonym przed akcesją obawom, odnotowało bardzo pozytywne efekty dołączenia do JRE, w tym rosnącą nadwyżkę handlową towarami żywnościowymi (Wilkin 2014).

Łącznym efektem zmian spowodowanych włączeniem się Polski do JRE stał się dynamiczny wzrost wymiany towarowej zarówno z pozostałymi krajami UE<sup>9</sup>, jak i z innymi państwami. Na podstawie

---

<sup>9</sup> Jeśli nie zaznaczono inaczej, cytowane dane oraz szacunki oparte na danych dotyczą UE-28, czyli wszystkich krajów tworzących Unię w roku 2019 (łącznie

danych bilansu płatniczego NBP oraz danych o handlu zagranicznym GUS można szacować, że polski eksport towarów do krajów UE, mierzony nominalnie w euro, wzrastał w ciągu siedemnastu lat członkostwa przeciętnie o 10,4% rocznie, zwiększając się w latach 2003–2020 z ok. 39 mld do 189 mld euro (mierzony w cenach stałych wzrastał średniorocznie o 7%). Działo się tak, mimo że w okresie tym mieliśmy do czynienia z trzema etapami ciężkich recesji w całej Europie (w latach 2009, 2012–2013 i 2020). Jednocześnie wzrastał import z krajów UE, choć znacznie wolniej (szacunkowo z 42 mld do 129 mld euro, czyli o 6,8% średniorocznie, w cenach stałych przeciętnie o 5% rocznie).

Udział Polski w JRE przyczynił się więc do wzrostu relacji polskiego eksportu towarów do PKB z poziomu 24,7% w roku 2003 (w tym eksport do krajów UE ok. 20,2% PKB) do poziomu 44,7% w roku 2020 (w tym eksport do krajów UE ok. 36,3% PKB).

Równocześnie ze wzrostem wymiany handlowej udział w JRE pozwolił Polsce na zdecydowaną poprawę salda wymiany towarowej z krajami UE. O ile w roku 2003 było ono ujemne i wynosiło ok. –3 mld euro (saldo całego handlu towarami Polski wyniosło –7,4 mld), o tyle w roku 2020 było już dodatnie i wynosiło +60 mld euro (saldo całej wymiany: +12,4 mld). Saldo wymiany towarowej z krajami UE zmieniło się z –1,6% PKB na +11,6% PKB Polski, a więc poprawiło się o ponad 13 punktów procentowych PKB, a łączne saldo wymiany towarowej (ze wszystkimi krajami świata) poprawiło się o ponad 6 punktów procentowych PKB, co bezpośrednio przełożyło się na dodatkowy wzrost PKB. Oznacza to, że dzięki poprawie salda wymiany towarowej z krajami UE polski PKB był w roku 2020 o ok. 13% wyższy w porównaniu z sytuacją, gdyby saldo nie uległo zmianie (dzięki poprawie łącznego salda wymiany towarowej ze wszystkimi krajami świata polski PKB był w roku 2020 o 6% wyższy)<sup>10</sup>.

---

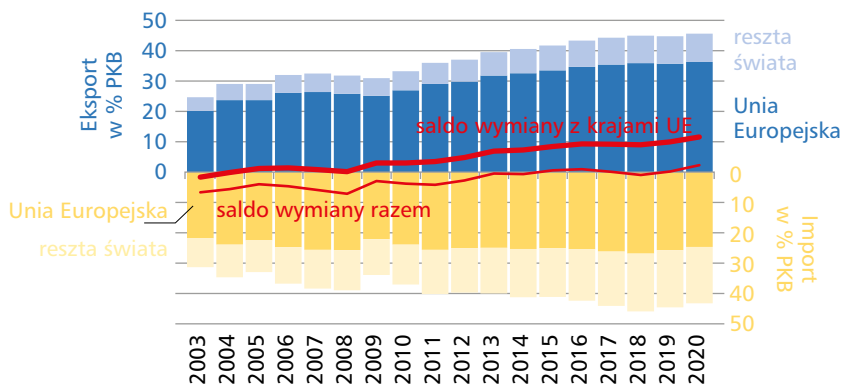
z Rumunią, Bułgarią i Chorwacją, które przystąpiły do UE w latach 2007–2013), a w przypadku polskiego handlu zagranicznego dotyczą krajów UE-28 z wyłączeniem Polski.

<sup>10</sup> Zjawisko to łatwo wytłumaczyć, przypominając tożsamość rachunków narodowych:  $X=C+G+I+R+(E-M)$ , gdzie  $X$  oznacza wytworzoną w kraju produkcję, czyli PKB,  $C$  – spożycie prywatne,  $G$  – spożycie zbiorowe,  $I$  – nakłady inwestycyjne



Zmiany w wymianie towarowej Polski w okresie jej członkostwa w UE w odniesieniu do krajów Unii i pozostałych krajów świata przedstawione zostały na rysunku 1.3.

**Rysunek 1.3.** Handel zagraniczny Polski w okresie członkostwa w UE: rynek towarów



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych NBP, GUS.

### 1.2.2. Efekty udziału w JRE: handel usługami

Rynek usług ma charakter szczególny<sup>11</sup>. Choć sektor usług (wraz z budownictwem) wytwarza 74% PKB Polski, to jego udział w całkowitym eksporcie wynosi tylko 20%. Wynika to ze specyficznego charakteru usług, często utrudniającego ich świadczenie transgraniczne, jak również z wielu (zarówno naturalnych, jak i regulacyjnych) barier wejścia na rynki zagraniczne.

Liberalizacja handlu usługami pomiędzy Polską a krajami UE następowała wolniej niż w przypadku handlu towarami. Wprawdzie po uzyskaniu przez Polskę członkostwa nastąpił w tej dziedzinie zdecydowany przełom, jednak realizacja swobody przepływu usług

brutto, **R** – przyrost rezerw, **E** – eksport, a **M** – import. Jak wynika z tożsamości, wzrost nadwyżki eksportu ( $E-M$ ) przekłada się bezpośrednio na analogiczny wzrost wytworzonej w kraju produkcji (PKB). Skoro tak, to zwiększenie się nadwyżki eksportu o 1 punkt procentowy PKB oznacza podobnej skali wzrost PKB.

<sup>11</sup> Szczegółową analizę problematyki udziału Polski w JRE w zakresie usług, w tym analizę kosztów i korzyści, zawiera rozdział 3.

na JRE jest nadal niepełna, a unijny rynek usług istnieje w bardzo ograniczonym zakresie. Wymianę niektórych usług regulują specjalne dyrektywy sektorowe, pozostałe są regulowane ogólną dyrektywą usługową (tzw. dyrektywą Bolkesteina) z roku 2006, stanowiącą wynik kompromisu pomiędzy traktatową zasadą swobody świadczenia usług a niechęcią do pełnej liberalizacji rynku przez część państw członkowskich UE (Dahlberg i in. 2020).

Mimo istniejących ograniczeń uczestnictwo w JRE (w przypadku rynków Niemiec i Austrii opóźnione na mocy okresów przejściowych do roku 2011) otworzyło przed polskimi producentami możliwości znacznego wzrostu eksportu dzięki wykorzystaniu przewag konkurencyjnych, jakimi dysponowali w wielu dziedzinach usług. Przyczyniły się do tego zarówno zmniejszenie barier wejścia na rynki zachodnioeuropejskie, jak i znaczna redukcja kosztów transakcyjnych. Szczególnie spektakularny sukces odniosły polskie firmy transportowe, stając się liderem przewozów transportu drogowego w UE – i to pomimo ograniczeń stosowanych nadal przez niektóre państwa członkowskie. Włączenie się polskich usługodawców do JRE wymagało często poniesienia dużych kosztów dostosowawczych, a w wielu dziedzinach wiązało się również ze znacznym wzrostem presji konkurencyjnej. Mimo to polska gospodarka odniosła niezaprzeczalne korzyści z tytułu liberalizacji handlu usługami zarówno w zakresie wzrostu produkcji, jak i tworzenia miejsc pracy, a jednym z celów polskiej polityki w UE stało się dążenie do dalszej liberalizacji (pełnej realizacji dyrektywy usługowej, realizacji unii cyfrowej).

Łącznym efektem zmian spowodowanych włączeniem się Polski do JRE stał się jeszcze szybszy wzrost eksportu usług na rynek UE, niż miało to miejsce w przypadku towarów. Eksport ten wzrósł w latach 2003–2020 z 7 mld euro do 41 mld euro. W tym samym czasie polski import usług z krajów UE wzrósł z 7 mld euro do 28 mld euro. Udział Polski w JRE pozwolił więc na wzrost relacji polskiego eksportu usług do PKB z 5,7% w roku 2003 (w tym eksport do krajów UE – 3,7% PKB) do 11,3% w roku 2020 (w tym eksport do krajów UE – 7,9% PKB).

Wraz ze wzrostem wymiany handlowej udział w JRE doprowadził do poprawy salda wymiany handlowej usługami z krajami UE. O ile w roku 2003 było ono zerowe, o tyle w roku 2020 było już dodat-