
ALERT GOSPODARCZY

13

gap.



open
eyes
economy
summit

dr Bartłomiej Biga
prof. SGH dr hab. Agnieszka Chłoń-Domińczak
prof. dr hab. Jan Czekaj
dr Sławomir Dudek
dr hab. Dariusz Filar
dr Mirosław Gronicki
prof. dr hab. Jerzy Hausner
dr Janusz Jankowiak
Robert Kowalski
prof. UG dr hab. Leszek Pawłowicz
prof. SGH dr hab. Andrzej Rzońca
prof. dr hab. Andrzej Sławiński
dr Małgorzata Starczewska-Krzysztosek

Relacje ekonomiczne z Unią Europejską

Integracja z Unią Europejską jest ważną siłą napędową modernizacji Polski. W latach 2003-19 PKB na mieszkańca w naszym kraju (po uwzględnieniu różnicy w poziomie cen) podniosło się z 41,3% poziomu w Niemczech do 63,3%.

Integracja europejska przede wszystkim wzmocniła więzy handlowe Polski z krajami UE, których udział w polskim eksporcie utrzymuje się na poziomie prawie 80%, a w imporcie blisko 60%. **Zapewniła naszemu krajowi swobodny dostęp do jednej piątej dóbr wytwarzanych na świecie** (taki jest mniej więcej udział UE w globalnej produkcji), **poprawiła dostęp do innych rynków oraz zmniejszyła ryzyko wprowadzenia utrudnień w wymianie handlowej**. To w dużym stopniu za sprawą członkostwa w UE polski eksport (w cenach stałych) zwiększył się w latach 2004-2019 ponad trzykrotnie (o 207%). Jego udział w PKB wzrósł z 33,4% w 2013 r. do 55,8% w 2019 r. Eksport rósł nie tylko szybciej niż PKB, ale także niż import. W efekcie, eksport netto (różnica między eksportem a importem) poprawił się z minus 2,7% PKB w 2013 r. do 5,3% PKB w 2019 r. Na tę poprawę złożyło się przejście od deficytu w wymianie towarowej w wysokości 6,6% PKB do nadwyżki na poziomie 0,3% PKB oraz wzrost nadwyżki w handlu usługami do 5,0% PKB.

Pozytywną rolę odegrały także fundusze strukturalne, których Polska stała się największym odbiorcą w UE. Dzięki funduszom strukturalnym zrealizowano dotychczas w naszym kraju prawie 257 tys. projektów o łącznej wartości 1 070 mld zł, z czego 631 mld zł

stanowiło dofinansowanie z UE¹ (dane z Mapy Dotacji UE; stan na 3 maja 2020 r.).

Napływ funduszy unijnych złagodził negatywne skutki załamania się handlu międzynarodowego i przepływów BIZ na świecie po wybuchu globalnego kryzysu finansowego. Podobną rolę ma szansę odegrać obecnie, jeśli tylko rząd będzie potrafił sprawnie zagospodarować pomoc, którą zaoferowała Polsce Komisja Europejska.

Napływ tych funduszy głównie pozwolił jednak zmodernizować infrastrukturę, co ułatwiło rozwój eksportowych sektorów gospodarki. Stało się to też czynnikiem zachęcającym zagraniczne firmy do inwestowania w naszym kraju. Przedsiębiorcy przestali wskazywać infrastrukturę jako znaczącą barierę dla rozwijania działalności gospodarczej.

Patrząc na bezpośrednio odczuwalne korzyści z integracji, trudno się dziwić, że nasze relacje z Unią Europejską postrzegamy najczęściej przez pryzmat pozyskanych środków, a także dostępu do wspólnego rynku. Jednak ważnym elementem modernizacji naszej gospodarki jest prawo wspólnotowe i wspólna przestrzeń prawna. Wpływa to na znaczne ograniczenie kosztów transakcyjnych, a tym samym na wzrost efektywności przedsiębiorstw.

Relacje Polski z Unią Europejską na szczęblu rządowym wymagają pilnej naprawy. Pozycja naszego kraju w Unii uległa znaczącemu osłabieniu. Polska, choć wielki beneficjent netto funduszy unijnych, była praktycznie nieobecna w żywych dyskusjach nad wypracowaniem nowego modelu integracji europejskiej, dla których impulsem był kryzys roku 2008. Nasz udział w rozwiązywaniu kryzysu migracyjnego, stanowisko

¹ Dane te nie uwzględniają projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i z Europejskiego Funduszu Rybackiego w latach 2007-13, gdyż w perspektywie finansowej na lata 2007-13 fundusze te wyłączono z funduszy strukturalnych. Finansowane przez nie projekty były realizowane jako instrument wspólnej polityki rolnej oraz wspólnej polityki rybołówstwa.

rządu w sprawie poparcia kandydatury Donalda Tuska na przewodniczącego Rady Europejskiej, wreszcie spór o praworządność, skazały nas na marginalizację w Unii. Stanowisko rządu w sprawie propozycji nowego wieloletniego budżetu na lata 2021-27 sprowadzało się do kwestionowania nowych priorytetów oraz do obrony dawnej struktury budżetu. Udział naszego rządu w propozycjach zintensyfikowania integracji po wybuchu pandemii koronawirusa charakteryzował się skupieniem uwagi na podziale wyasygnowanych na tę okazję środków finansowych.

Propagandowy obraz Unii prezentowany w zależnych od rządu mediach jest od lat negatywny. Dominuje tu przekaz o nieuprawnionej ingerencji w polskie sprawy wewnętrzne i chęci odebrania nam jak największej części środków należnych przecież z tytułu samego członkostwa. Silny jest także w oficjalnym przekazie nurt kwestionujący znaczenie funduszy unijnych w rozwoju cywilizacyjnym i gospodarczym Polski.

W głośnej i żywo dyskutowanej pracy z 2016 r. „*The Euro and the Battle of Ideas*” Markus Brunnermeier, Harold James i Jean-Pierre Landau wskazali cztery najważniejsze różnice w podejściu do kwestii kryzysowych w Europie, sytuując przy tym granicę podziału na linii Renu. Otóż, ich zdaniem, Europejczyków dzieli podejście do następujących kwestii:

- **reguły versus dyskrecjonalność** – w naszym postępowaniu kierujemy się regułami lub liczymy na korygujące działania instytucji;
- **odpowiedzialność versus solidarność** – jeśli złamiesz reguły ponosisz tego konsekwencje. Solidarność jest ważna, ale obowiązywać winien prymat odpowiedzialności;
- **wyplącalność versus płynność** – jeśli ludzie i instytucje w swym postępowaniu kierują się kryterium wyplącalności, to nie ma mowy o bezwzględowym korygowaniu zawinionych błędów przez instytucje publiczne zobowiązane do

dostarczania płynności podmiotom gospodarczym;

- mamy wreszcie różnie pojmowaną właściwą odpowiedź na kryzys – **surowość i konsekwencja (*austerity*) versus stymulacja fiskalna i monetarna**. Wyeliminowanie nieodpowiedzialnych zachowań i usunięcie instytucjonalnych mankamentów przez twarde egzekwowanie reguł lub – z drugiej strony – łagodzenie negatywnych skutków złej polityki.

Zbędnym wydaje się stawianie pytania o to, po której stronie „linii Renu” lokują się przeciwnicy wspólnej europejskiej waluty, ale też szerzej – ściślej zintegrowanej, solidarnej, ale też odpowiedzialnej Wspólnoty.

Rząd eurosceptyczny czy nie, to w tym wypadku bez znaczenia, powinien przeprowadzić przez parlament zmiany w ustawach o NBP i BFG, wskazywane przez KE w raportach o konwergencji (m.in. art. 9, pkt. 3; art. 3, pkt. 1; art. 21, pkt. 1; art. 23, pkt. 1 i 2; art. 9, pkt. 5; art. 13, pkt. 5 ust. o NBP; kilka enumeratywnie wskazanych punktów w ustawie o BFG), jako niezgodnych z regulacjami obowiązującymi w Europejskim Systemie Banków Centralnych i Europejskim Banku Centralnym. Wyeliminowanie wskazanych przez władze unijne uchybień w legislacji, nieraz drobnych, jest relatywnie łatwe. W każdym razie łatwiejsze niż zmiana trzech artykułów Konstytucji.

Dostosowania prawne w naszych ustawach, bez których przyjęcie euro i tak nie jest możliwe, są przy tym kompletnie niezależne od samej decyzji o dacie wejścia do strefy euro. Większość tych zmian legislacyjnych, wymagających zwykłej większości parlamentarnej, powinna być przeprowadzona już dawno z czystego wyrachowania. Wsparłoby to polskie aktywa, ograniczając ryzyko polityczne niespełnienia kryterium zbieżności legislacyjnej. Byłoby też mocnym sygnałem

chęci powrotu do aktywnego udziału w dyskusji na temat przyszłości Unii Europejskiej.

Bo Unia zmienia się z myślą o przyszłości. Tak jest zawsze pod wpływem kryzysu. Aktualne propozycje KE powołania pokryzysowego Funduszu Odbudowy są nowym otwarciem. Będą przedmiotem negocjacji na szczeblu Rady Europejskiej, a następnie muszą być zatwierdzone przez PE.

W tych propozycjach należy zwrócić uwagę na silną pozycję organu wykonawczego przy dystrybucji środków w ramach programu odbudowy. Komisja wykorzystwała tę pozycję dla mocnego zaakcentowania uzależnienia przyznanego finansowania od spełnienia jej rekomendacji zgłaszanych pod adresem rządów w ramach semestrów europejskich. Te rekomendacje były dotąd często lekceważone lub obchodzone przez kraje członkowskie. Warunkowość dostępu do środków dotyczy też – co podkreśla KE – przestrzegania prawa i praworządności w krajach członkowskich.

Program odbudowy został również silnie powiązany z priorytetami zarysowanymi wcześniej w wieloletnim planie finansowym (MFF) na lata 2021-27. Dotyczy to głównie zielonej agendy, transformacji energetycznej oraz ochrony środowiska naturalnego.

Część funduszy w ramach programu odbudowy może zostać uruchomiona jeszcze w II połowie tego roku, o ile zaakceptowane zostaną przez PE zmiany w obecnym budżecie UE na lata 2014-2020. Będzie to jednak część niewielka, z uwagi na konieczność pozyskania rynkowego finansowania dla programu.

Finansowanie jest zasadniczą częścią planu. I ta część wymaga doprecyzowania w trakcie negocjacji. Jest to też najbardziej drażliwa część planu KE. Podobnie jak sam podział środków na pożyczki i subwencje oraz sposób rozliczania tych ostatnich.

Dług zaciągnięty na subwencionowaną część programu musi zostać spłacony w przyszłości. KE – nie mogąc oczywiście zaproponować wzrostu składek członkowskich – postawiła na wzrost dochodów własnych. Stąd powrót wcześniejszych niezrealizowanych dotąd propozycji: podatek od dużych korporacji; rozszerzenie praw do emisji CO₂ na transport morski i lotniczy; graniczny podatek „węglowy”; podatek od plastikowych odpadów; podatek cyfrowy. Polska musi mieć w tych sprawach jasne stanowisko i być przygotowana do dyskusji, aby nowe unijne rozwiązania podatkowe wspierały nasz rozwój.

Termin spłaty instrumentu odbudowy został ustalony na lata 2028-58. Tak odległy termin zwrotu funduszy powoduje, że przy szacowaniu skutków makro można brać pod uwagę kwoty brutto środków zostawianych krajom do dyspozycji.

Alokacja funduszy odbudowy dla Polski może wynieść 63,8 mld EUR (blisko 14% rocznego PKB), z czego 37,69 mld EUR przybrałoby formę dotacji oraz 25,1 mld EUR postać pożyczek.

Podkreślamy: dostęp do środków jest warunkowy i nie będzie wcale łatwy, bo nie ma tu automatyzmu, który w dużej części dotyczy funduszy strukturalnych czy wsparcia rolnictwa (WSR) w ramach MFF i budżetów rocznych Unii. Trzeba przedstawić dobre programy krajowej odbudowy gospodarek, oceniane przez KE według kryteriów zgodności z zarysowanymi przez nią priorytetami i warunkami.

W naszej ocenie daje to szansę reorientacji polskiej polityki rządowej wobec Unii w duchu współpracy i odpowiedzialności.

Alert Gospodarczy to inicjatywa think tanku Open Eyes Economy oraz Kolegium Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

Wszystkie alerty eksperckie dostępne są na:

www.oees.pl/dobrzewiedziec