

# Korzyści płynących z członkostwa w UE nie mierzy się bilansem operacyjnym netto

## GŁÓWNE USTALENIA

Krajowe salda budżetu operacyjnego nie uwzględniają wszystkich korzyści gospodarczych i niepieniężnych osiąganych przez państwa członkowskie w związku z członkostwem w UE. W wielu obszarach polityki o cechach transgranicznych i zapotrzebowaniu na masę krytyczną wspólne działania na szczeblu unijnym mogą przynieść lepsze rezultaty niż rozdrobnione inicjatywy krajowe.

Wiele badań wskazuje, że jednolity rynek przyczynił się do zwiększenia zatrudnienia i wzrostu gospodarczego. Skutki pogłębienia jednolitego rynku od 1990 r. obliczono na 3,6 mln nowych miejsc pracy. Ponadto bez integracji jednolitego rynku PKB UE byłoby niższe o 8,7 %. Dzięki jednolitemu rynkowi przeciętny obywatel Unii zyskuje średnio 840 EUR rocznie. Chociaż dzięki jednolitemu rynkowi wszyscy obywatele Unii czerpią korzyści płynące ze wzrostu dochodów, w ujęciu bezwzględnych korzyści te są znacznie większe dla obywateli Europy Zachodniej. W odniesieniu do PKB korzyści i straty są bardziej zbliżone.

Poza bezpośrednimi zyskami pod względem PKB, wzrostu dochodów i zatrudnienia UE odnosi szereg mniej wymiernych a jednocześnie prawdopodobnie ważniejszych korzyści. Jednolity rynek – i sama UE – nie sprowadza się wyłącznie do działalności gospodarczej. Obejmuje również wprowadzanie przepisów chroniących pracowników, konsumentów i środowisko. Na przykład od 1990 r. radykalnie spadł poziom zanieczyszczenia powietrza, po części dzięki rozporządzeniu UE przewidującemu ograniczenie ich emisji.

Państwa członkowskie mają dostęp do systemów wymiany informacji, które wspomagają rozwiązywanie kwestii transgranicznych, w tym ostrzeżeń dotyczących żywności, zagrożeń dla zdrowia i ścigania karnego. Pozycja rynkowa UE umożliwia państwom członkowskim negocjowanie umów handlowych, które prowadzą do tworzenia miejsc pracy i wzrostu gospodarczego, a także promowanie unijnych wartości w zakresie praw człowieka i ochrony środowiska. W przeszłości unijne ramy przyczyniły się do promowania stabilności politycznej, więzi międzynarodowych oraz demokratycznych i liberalnych wartości.

## Korzyści płynące z członkostwa w UE są ignorowane podczas unijnych negocjacji budżetowych

W niniejszym briefingu przedstawiono podsumowanie pieniężnych i niepieniężnych korzyści, które państwa członkowskie czerpią z członkostwa w UE. **Polityka UE przynosi znaczące korzyści polityczne i gospodarcze na szczeblu krajowym**, chociaż niekoniecznie są one odzwierciedlone w środkach budżetowych UE. W szczególności korzyści te nie są zwykle uwzględniane przy obliczaniu krajowych sald budżetu operacyjnego, a zatem są pomijane w unijnych dyskusjach na temat budżetu. Kluczowym aspektem tych korzyści jest fakt, że wynikają one z członkostwa w UE i nie mogłyby zostać osiągnięte nigdzie indziej (np. na szczeblu krajowym). Ich unikalne cechy – obejmujące transgraniczny charakter, zapotrzebowanie na masę krytyczną i zewnętrzne czynniki sieciowe – sprawiają, że związane z nimi korzyści płyną wyłącznie z działań na szczeblu unijnym<sup>1</sup>.

Niniejszy dokument jest jednym z czterech briefingów mających na celu ukazanie ograniczeń wskaźnika sald budżetu operacyjnego, który prowadzi do nieadekwatnych negocjacji politycznych w sprawie budżetu UE. W pozostałych briefingach wyjaśniono między innymi, że salda budżetu operacyjnego są mylącą miarą nawet w przypadku korzyści podatkowych państw członkowskich. W niniejszym briefingu skupiono się natomiast na pozabudżetowych korzyściach członkostwa w UE, całkowicie ignorowanych w wąskim kontekście sald budżetu operacyjnego.

## Gospodarcze korzyści płynące z członkostwa w UE

Członkostwo w UE przynosi korzyści gospodarkom państw członkowskich. Jest to przede wszystkim zasługa jednolitego rynku i integracji gospodarczej, które prowadzą do większej konkurencji, efektywności i wzrostu handlu wewnątrzunijnego. Ponadto członkostwo w UE zapewnia państwom lepszą względną pozycję w handlu międzynarodowym. Państwa członkowskie mają obecnie dostęp do światowych rynków dzięki umowom handlowym wynegocjowanym na szczeblu unijnym. Czynniki te mają pozytywny wpływ na zatrudnienie, wzrost gospodarczy i rozpowszechnianie wiedzy, jednak są całkowicie pomijane przy obliczaniu sald budżetu operacyjnego.

### Jednolity rynek i integracja gospodarcza

Jednolity rynek jest obszarem bez granic umożliwiającym swobodny przepływ towarów, kapitału, osób i usług. Co ważne, pozwala on również na swobodny przepływ i wymianę danych, wiedzy i informacji. Cele jednolitego rynku obejmują zwiększenie konkurencji i handlu, poprawę efektywności i regulacji, zwiększenie jakości, obniżenie cen, zmniejszenie barier technicznych i harmonizację przepisów krajowych. Przepisy dotyczące jednolitego rynku przynoszą **wyraźne korzyści gospodarcze, a także promują ochronę konsumentów i środowiska, zatrudnienie oraz standardy zdrowia i pracy**, co zostanie omówione w późniejszej części niniejszego briefingu.

Co ważne, jednolity rynek nie jest zwyczajną umową o wolnym handlu (FTA). O ile FTA często koncentrują się na wybranych sektorach i podmiotach, jednolity rynek ma co do zasady niedyskryminacyjny charakter i ma zastosowanie do wszystkich obywateli i sektorów. W odróżnieniu od FTA przepisy dotyczące jednolitego rynku (np. polityka konkurencji i pomocy państwa, wzajemne uznawanie) są egzekwowane przez organy ponadnarodowe, w szczególności Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), a prawo Unii jest nadrzędne wobec prawa krajowego.



**56 milionów miejsc pracy opartych na handlu wewnątrz UE**

**Wewnątrzspółnotowy handel towarami: 1910 mld w 2002 r. i 3527 mld w 2018 r.**

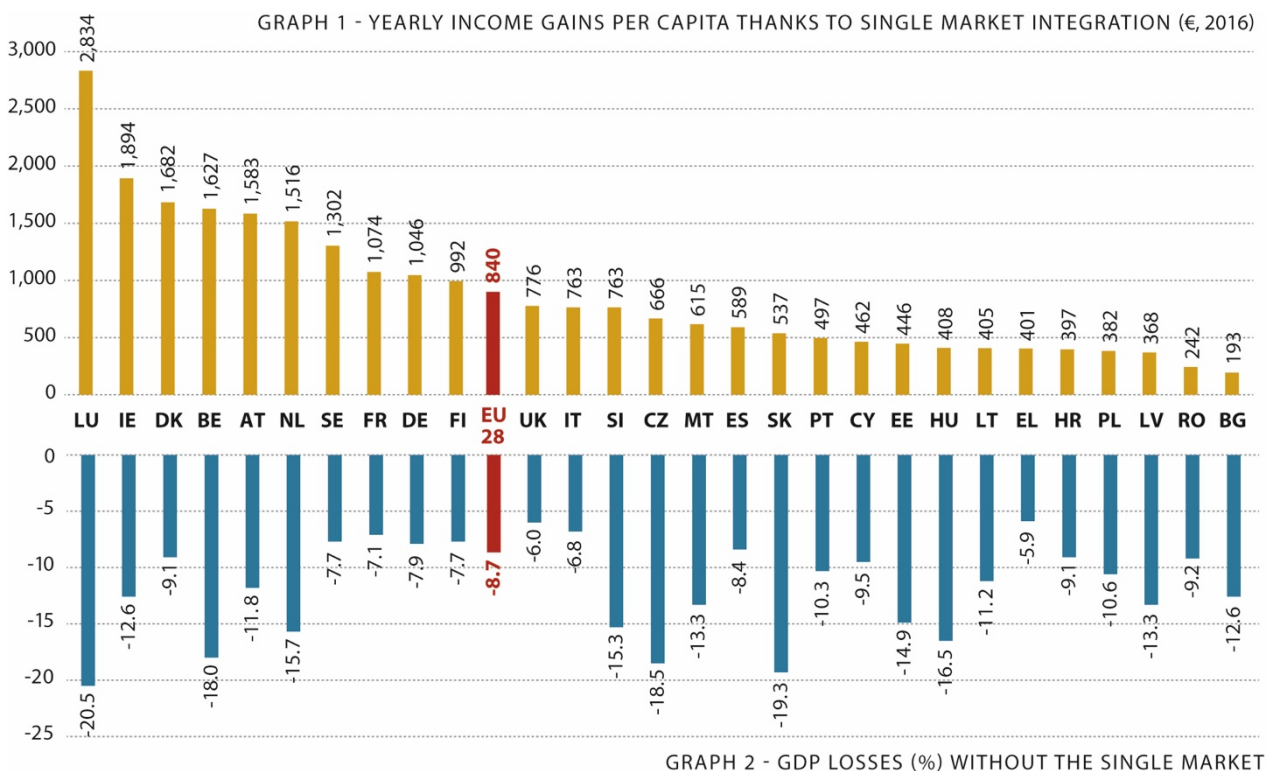
**3,6 mln nowych miejsc pracy utworzonych dzięki pogłębieniu rynku wewnętrznego w latach 1990–2015**

Źródła (odpowiednio): Højbjerg Brauer Schultz (2018), „[25 years of the European Single Market: Study funded by the Danish Business Authority](#)” [25 lat europejskiego jednolitego rynku: badanie finansowane przez Duński Urząd ds. Działalności Gospodarczej], Kopenhaga; Eurostat, „[Intra and Extra-EU trade by Member State and by product group, ext. It. intratrd](#)” [Handel wewnątrz i na zewnątrz UE w podziale na państwa członkowskie i grupy produktów, ext. It. intratrd] (dostęp w dniu 13 stycznia 2020 r.); Amerykańska Izba Handlowa w UE (2017), „[The EU Single Market: Impact on Member States](#)” [Jednolity rynek UE: Wpływ na państwa członkowskie], Bruksela.

Przez ograniczenie barier handlowych, wspieranie konkurencji i obniżanie cen **jednolity rynek przyczynia się do wzrostu przepływów handlowych, PKB i zatrudnienia**. W 1988 r. w sprawozdaniu Cecchiniego – które wniosło znaczący wkład w przygotowania do urzeczywistnienia jednolitego rynku w 1993 r. – korzyści gospodarcze płynące z jednolitego rynku oszacowano na 200 mld europejskiej jednostki walutowej<sup>2</sup>. Chociaż efekt wzrostu bezpośrednio wynikający z jednolitego rynku trudno jest dokładnie oszacować, jasne jest, że integracja gospodarcza UE częściowo przyczyniła się do znaczącego rozwoju handlu wewnątrzunijnego i związanego z nim wzrostu gospodarczego i zwiększenia zatrudnienia. Przykładowo najnowsze badania sugerują, że **jednolity rynek przyczynił się do wzrostu handlu towarami i usługami o odpowiednio 109 % i 58 %**.<sup>3</sup> **Bez integracji jednolitego rynku PKB UE byłoby niższe o 8,7 %** (zob. rys. 1).

Wszystkie państwa odnoszą korzyści z integracji jednolitego rynku. Wykres 1 na rysunku 1 pokazuje roczną wartość wzrostu dobrobytu obywateli (wartości z 2016 r.)<sup>4</sup>. Całkiem oczywiste jest, że w ujęciu bezwzględny korzyści pod względem dobrobytu są większe dla obywateli Europy Zachodniej niż korzyści odnoszone przez państwa Europy Wschodniej i Południowej. Na wykresie 2 przedstawiono natomiast względne skutki ponownego wprowadzenia taryf celnych i barier pozataryfowych wyeliminowanych na jednolitym rynku, oraz szacowany spadek krajowych PKB<sup>5</sup>. W ujęciu geograficznym kwestia jest bardziej złożona, jako że największe straty odnotowałyby Luksemburg, Słowacja, Republika Czeska, Belgia, Węgry i Niderlandy.

Rysunek 1. Korzyści płynące z jednolitego rynku



**WYKRES 1: roczny wzrost dobrobytu dzięki integracji jednolitego rynku na mieszkańca**

**WYKRES 2: straty PKB (%) z powodu braku jednolitego rynku**

Źródła (odpowiednio): Mion, Giordano i Dominic Ponattu (2019), „[Estimating economic benefits of the Single Market for European countries and regions](#)” [Oszacowanie korzyści gospodarczych płynących z jednolitego rynku dla państw i regionów europejskich], Bertelsmann Stiftung; Jan in 't Veld (2019), „[Quantifying the Economic Effects of the Single Market in a Structural Macromodel](#)” [Ujęcie ilościowe skutków gospodarczych jednolitego rynku w strukturalnym modelu makroekonomicznym], Bruksela: Komisja Europejska.

## Znaczenie jednolitego rynku dla handlu międzynarodowego poza UE

Istnienie jednolitego rynku ma kluczowe znaczenie podczas negocjacji umów handlowych z państwami trzecimi. Prawdopodobnie **same państwa członkowskie nie osiągnęłyby tak dobrych rezultatów pod względem zawierania umów handlowych, jakie zapewnia polityka handlowa UE**. Po pierwsze, państwa trzecie są zainteresowane uzyskaniem dostępu do jednego z największych rynków eksportowych na świecie. Po drugie, UE posiada masę krytyczną, która zapewnia jej silną pozycję w negocjacjach handlowych, czym nie dysponowałyby same państwa członkowskie. Pozycja ta pozwala UE wyznaczać wysokie standardy w relacjach z partnerami handlowymi, w strategicznych pozagospodarczych obszarach, takich jak ochrona praw człowieka i środowiska (omówione w dalszej części dokumentu). **Na chwilę obecną UE realizuje 42 umowy handlowe z 73 państwami trzecimi**<sup>6</sup>.

Umowy handlowe mają kluczowe znaczenie dla gospodarki UE. **Państwa, z którymi UE zawarła umowy preferencyjne, odpowiadają za największą część wywozu i przywozu towarów w UE** (odpowiednio 33 % i 29 % w 2018 r.)<sup>7</sup>. Oczekuje się, że umowy handlowe będą miały długoterminowy pozytywny wpływ na zwiększenie zatrudnienia i wzrost gospodarczy w UE. Możliwość łatwiejszego eksportowania towarów na większe rynki skutkuje wzrostem zapotrzebowania na towary i usługi unijnych przedsiębiorstw eksportowych, a także innych przedsiębiorstw będących częścią ich łańcuchów dostaw w ramach jednolitego rynku, czego skutkiem są większe możliwości zatrudnienia w UE. Szacuje się, że **w 2017 r. 36 mln miejsc pracy było związanych z wywozem poza UE**<sup>8</sup>.

Dzięki istnieniu jednolitego rynku UE może przyciągać wiele bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Działalność zagranicznych przedsiębiorstw w UE przynosi pozytywne skutki uboczne, w tym tworzenie miejsc pracy, transfer technologii, nowe umiejętności i know-how. Podobnie dzięki umowom handlowym unijne przedsiębiorstwa mają dostęp do dodatkowych rynków w państwach trzecich, gdzie mogą inwestować i zakładać działalność.

## Niepieniężne korzyści płynące z członkostwa w UE

Obliczenia sald budżetu operacyjnego nie uwzględniają korzyści niemożliwych do przedstawienia w ujęciu ilościowym, a jedynie w ujęciu jakościowym. Korzyści te mają jednak fundamentalne znaczenie dla obywateli i państw: obejmują **korzyści odczuwane w życiu codziennym** (np. swobodę przemieszczania się obywateli i wyboru kraju pobytu, bezpieczeństwo żywności) **aż po ogólne zasady** (np. demokrację, pokój, bezpieczeństwo). Przedmiotowe strategie zapewniają znaczne korzyści polityczne i gospodarcze, mimo to mają stosunkowo niewielki udział w wydatkach UE. W związku z tym wskaźniki oparte na wydatkach budżetowych, takie jak salda budżetu operacyjnego, z natury nie odzwierciedlają tego rodzaju korzyści płynących z członkostwa w UE.

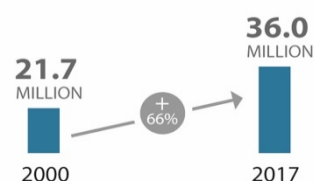
## Ochrona indywidualna

### 1. Ochrona pracowników

Ponieważ obywatele Unii mogą w ciągu swojego życia pracować w różnych państwach członkowskich, ich prawa w zakresie zabezpieczenia społecznego muszą być chronione w ramach wspólnego systemu. UE nie ma wpływu na funkcjonowanie krajowych systemów zabezpieczenia społecznego, ale zapewnia **brak dyskryminacji w odniesieniu do obywateli innych państw członkowskich i eksportu świadczeń**.

Prawo Unii określa minimalne normy pracy. Przykładowo za sprawą dyrektywy 2003/88/WE dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy w UE ustanowiono **wspólne normy ochrony pracowników**, w tym maksymalny tydzień pracy w wymiarze 48 godzin, cztery tygodnie corocznego płatnego urlopu, prawo do przerwy na odpoczynek w godzinach pracy, a także przepisy dotyczące pracy nocnej. Podobnie europejska dyrektywa ramowa 89/391/EWG w sprawie bezpieczeństwa i zdrowia w miejscu pracy określa

JOB'S DEPENDENT ON EU EXPORTS TO THE REST OF THE WORLD:



**7.9** million people employed in foreign companies in the EU

**14** million people worldwide employed in affiliates of EU companies

FOREIGN DIRECT INVESTMENT STOCKS 2017:



Źródła: Źródła (odpowiednio): Arto, Inaki; José M. Rueda-Cantuche; Ignacio Cazarro; Antonio F. Amoresk; Erik Dietzenbacher; M. Victoria Román i Zornitsa Kutlina-Dimitrova (2018), „[EU exports to the world: effects on employment](#)” [Wywóz towarów z UE do innych regionów świata: wpływ na zatrudnienie], JRC113071, Bruksela: Komisja Europejska. Cernat, Lucian (2019, ze zm. red.), „[TRADE FOR YOU TOO: Why is trade more important than you think?](#)” [HANDEL RÓWNIEŻ DLA CIEBIE: Dlaczego handel jest ważniejszy, niż myślisz?], wydanie 1, Komisja Europejska. [Komisja Europejska, „Trade > Policy > Accessing markets > Investment”](#) (Handel > Polityka > Dostęp do rynków > Inwestycje) (dostęp w dniu 13 stycznia 2020 r.).

ogólne zasady dotyczące minimalnych wymogów w dziedzinie bezpieczeństwa i zdrowia oraz stanowi podstawę dla innych dyrektyw określających minimalne obowiązki pracowników i pracodawców (np. ochrona przed narażeniem na działanie czynników rakotwórczych podczas pracy).

## 2. Równość płci

**Równość płci i walka z dyskryminacją ze względu na płeć są wartościami zapisanymi w Traktatach<sup>9</sup>.**

Chociaż w tej kwestii potrzeba większych postępów, w ostatnich dekadach przepisy UE umożliwiły poczynienie znaczących kroków w dobrym kierunku. Na przykład:

- dyrektywa Rady 79/7/EWG przewiduje równe traktowanie kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, w tym na wypadek inwalidztwa, choroby, bezrobocia i starości;
- dyrektywa Rady 92/85/EWG przewiduje środki służące poprawie bezpieczeństwa i zdrowia pracownic w ciąży, pracownic, które niedawno rodziły, i pracownic karmiących piersią;
- dyrektywa Rady 2004/113/WE przewiduje równe traktowanie mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (np. kosztów związanych z ciążą nie należy uwzględniać przy obliczaniu składek ubezpieczeniowych);
- dyrektywa 2006/54/WE zapewnia równe traktowanie w zakresie dostępu do zatrudnienia, awansu zawodowego oraz warunków pracy, a także ustanawia zasadę równego wynagradzania za jednakową pracę;
- dyrektywa Rady 2010/18/UE ustanawia minimalny okresu urlopu rodzicielskiego w wymiarze czterech miesięcy.

## 3. Ochrona konsumentów

Przepisy UE określają prawa konsumentów, normy produktów i informacji oraz procedury zarządzania ryzykiem. **Biorąc pod uwagę transgraniczny charakter gospodarki, niezwykle ważne jest zgodne wdrożenie tych praw i przepisów w całej UE**, aby uniknąć szarych stref wynikających z różnych przepisów krajowych. Przykładowe korzyści wynikające z unijnej ochrony konsumentów są następujące:

- pasażerowie w różnych środkach transportu mają prawo do informacji w czasie rzeczywistym oraz rekompensaty z tytułu odwołania lub opóźnienia podróży;
- konsumenci mogą zawsze zwrócić produkt zakupiony przez internet w ciągu 14 dni i otrzymać zwrot środków;
- opłaty roamingowe za połączenia, wiadomości tekstowe i transfer danych nie mogą być naliczane, jeśli obywatele przebywają w innych państwach członkowskich.

### Ramka 1. Bezpieczeństwo żywności i produktów

**Unijne systemy wymiany informacji, śledzenia produktów i wysyłania ostrzeżeń** są niezbędne do zapewnienia, aby niebezpieczna żywność i niebezpieczne produkty były wycofywane z rynku.

- System wczesnego ostrzegania o niebezpiecznej żywności i paszach (RASFF) sprawnie przekazuje informacje dotyczące ryzyka i zagrożeń związanych z bezpieczeństwem żywności do wszystkich państw.
- Zintegrowany skomputeryzowany system weterynaryjny jest unijnym programem przeznaczonym do śledzenia wszystkich przepływów roślin, nasion, żywności i zwierząt (w tym przywożonych) na jednolitym rynku, który umożliwia przekazywanie ostrzeżeń dotyczących bezpieczeństwa.
- System wczesnego ostrzegania o niebezpiecznych produktach nieżywnościowych otrzymuje od użytkowników informacje dotyczące zagrożeń dla zdrowia stwarzanych przez określone produkty, a następnie udostępnia te informacje.



**TOYS**  
are the most  
notified product  
**(30%)**  
of the total

Źródła: Unia Europejska (2019), „[RASFF Annual Report 2018](#)” [Roczne sprawozdanie na temat RASFF za 2018 r.]; Komisja Europejska (2016), „[Safety Gate: just a click to keep away from dangerous products](#)” [System Safety Gate: wystarczy jedno kliknięcie, aby zabezpieczyć się przed niebezpiecznymi produktami].

## Normalizacja

Normy określają techniczne wymagania wobec produktów i usług. W Europie trzy organizacje normalizacyjne mogą ratyfikować normę europejską, skupiając zainteresowane strony. Ponadto terminu „norma” używa się w odniesieniu do zasad i przepisów, które ustanawiają niezbędne wymagania techniczne dla przedsiębiorstw prowadzących działalność na jednolitym rynku. **Zastąpienie wielu (potencjalnie sprzecznych) norm krajowych jedną normą wspólną w sposób oczywisty przynosi pozytywne skutki.** Dzięki przyjęciu wspólnej normy unijne przedsiębiorstwa mogą mieć łatwiejszy dostęp do większego rynku. Szacuje się, że normy przyczyniły się do stopy wzrostu PKB (np. wzrost francuskiego PKB o 0,8 % w latach 1950–2007, wzrost niemieckiego PKB o 0,9 % w latach 1960–1996)<sup>10</sup>.

Normy unijne mają również wymiar międzynarodowy. Jeżeli dana norma jest szeroko stosowana w UE, w szczególności w sektorach otwartych na handel międzynarodowy i podmioty międzynarodowe, istnieje możliwość, że zostanie ona przyjęta przez podmioty trzecie i stanie się normą globalną. W takim przypadku dzięki zachowaniu zgodności z daną normą i jej znajomości, unijne przedsiębiorstwa zyskują znaczną przewagę konkurencyjną.

### Ramka 2. Ochrona danych na najlepszej drodze do stania się globalnym standardem

Ogólne rozporządzenie o ochronie danych (RODO) wzmacnia i chroni prawa użytkowników do ich danych oraz zwiększa wykonalność przepisów przez umożliwienie karania podmiotów niespełniających wymogów. RODO jest przykładem, w jaki sposób przepisy UE stają się, w praktyce, normą. RODO ma silny wymiar międzynarodowy, ponieważ ma zastosowanie do wszystkich spraw dotyczących obywateli Unii. Pomimo wysokich kosztów przestrzegania przepisów tego rozporządzenia i toczącej się dyskusji na temat możliwości uczynienia go bardziej oszczędnym kosztowo, RODO może stać się wzorem globalnej harmonizacji ochrony danych. Dałoby to oczywistą przewagę konkurencyjną odpowiedniej unijnej sile roboczej i przedsiębiorstwom, które przestrzegają już przepisów RODO. Brazylia, Kalifornia i Australia badają już możliwości dostosowania swoich przepisów w zakresie ochrony danych do RODO.

## Swobodny przepływ

Oprócz korzyści gospodarczych swobodny przepływ zapewnia podstawową wolność wyboru miejsca pobytu, co stanowi wartość samą w sobie. Poza oszczędnościami wynikającymi z ruchu bezwizowego swobodny przepływ pracowników i studentów przynosi korzyści pod względem **poprawy kapitału ludzkiego, wymiany i rozpowszechniania wiedzy i informacji oraz tworzenia sieci transgranicznych.** Aby zilustrować znaczenie mobilności studentów oraz przedstawić niepieniężny wskaźnik związanych z nim korzyści, w tabeli 1 pokazano liczbę uczestników programu Erasmus+ w poszczególnych państwach członkowskich<sup>11</sup>. Biorąc pod uwagę wielkość populacji, okazuje się, że w niektórych państwach liczba studentów uczestniczących w wymianach jest większa, co pociąga za sobą korzyści.

Tabela 1. Erasmus+, przepływy studentów szkół wyższych (dane z 2016 r.)

	Studenci wyjeżdżający	Studenci przyjeżdżający	Uczestnicy programu Erasmus jako % populacji krajowej
Francja	43 905	28 722	0,108 %
Niemcy	40 959	34 497	0,091 %
Włochy	35 666	26 294	0,103 %
Polska	15 453	16 908	0,085 %
Rumunia	7 202	3 541	0,055 %
Grecja	5 259	4 688	0,093 %

Źródła: Własne obliczenia autorów w oparciu o sprawozdanie Komisji Europejskiej (2019), „[Erasmus+ annual report 2017: Statistical annex](#)” [Roczne sprawozdanie na temat programu Erasmus+ za 2017 r.: załącznik statystyczny], Bruksela, s. 32; Eurostat, „[Population on 1 January, Code: Tps00001](#)” [Populacja na dzień 1 stycznia, Kod: Tps00001] (dostęp w dniu 13 stycznia 2020 r.).

W trzeciej kolumnie przedstawiono łączną liczbę studentów wyjeżdżających i

### Ramka 3. Wzajemne uznawanie kwalifikacji uniwersyteckich

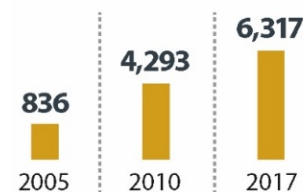
UE znacznie ułatwiła przepływ pracowników i studentów przez zapewnienie wzajemnego uznawania przez szkoły wyższe i pracodawców kwalifikacji uniwersyteckich przyznanych w innych państwach członkowskich. Jest to możliwe dzięki procesowi bolońskiemu, który zharmonizował strukturę szkolnictwa wyższego i ustanowił europejski system transferu i akumulacji punktów.

Niemniej jednak możliwość swobodnego przemieszczania się ma plusy i minusy. Z jednej strony daje państwom dostęp do siły roboczej, której potrzebują, a pracownikom możliwość wyboru miejsca zamieszkania. Jednak z drugiej strony może to prowadzić do „drenażu mózgów”, kiedy wykwalifikowani i często młodzi pracownicy opuszczają mniej dynamiczne obszary oferujące mniejsze możliwości zawodowe i niższe wynagrodzenia. Tymczasem obszary bardziej dynamiczne – często położone w państwach będących płatnikami netto – mogą przyciągać dodatkową siłę roboczą.

## Bezpieczeństwo

**Zagrożenia transnarodowe** (np. terroryzm, przestępczość zorganizowana, handel ludźmi, bronią i narkotykami, pranie brudnych pieniędzy) **stworzyły potrzebę wewnętrznej współpracy** i zmusiły UE do wypracowania wspólnych odpowiedzi i przepisów. Artykuł 83 TFUE stanowi, że Parlament Europejski i Rada „mogą ustanowić normy minimalne odnoszące się do określania przestępstw oraz kar w dziedzinach szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym”<sup>12</sup>, w tym w dziedzinach wymienionych powyżej. Dla przykładu, tę podstawę prawną wykorzystano w decyzji ramowej Rady 2002/475/WSiSW w sprawie zwalczania terroryzmu.

### EXECUTED EUROPEAN ARREST WARRANTS



Źródło: Europejski portal „e-Sprawiedliwość”, „[Europejski nakaz aresztowania](#)” (dostęp w dniu 13 stycznia 2020 r.).

Przykładem europejskiej wartości dodanej w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego jest europejski nakaz aresztowania, który umożliwia państwom członkowskim wydanie nakazu aresztowania ważnego w całej UE. W rezultacie państwa członkowskie nie mogą odmówić wydania swoich obywateli innemu państwu. Narzędzie to jest niezbędne w strefie pozbawionej kontroli na granicach, w której przestępcy mogą się łatwo dostać do innego państwa. Podobnie Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol) zapewnia państwom członkowskim wsparcie operacyjne, analizę i wiedzę fachową oraz prawidłową wymianę informacji i danych. Usługi te są niezbędne do zwalczania przestępstw o charakterze transgranicznym.



## Miękka siła o zasięgu międzynarodowym

### **Znacząca pozycja rynkowa umożliwia UE korzystanie z miękkiej siły o zasięgu międzynarodowym**

Przykładowo UE zawarła rozdziały dotyczące handlu i zrównoważonego rozwoju w umowach o wolnym handlu z Koreą Południową, Kanadą i Japonią. W rozdziałach tych przewidziano wiążące zobowiązania dotyczące praw pracowniczych i ochrony środowiska zapisane w umowach międzynarodowych (np. konwencjach Międzynarodowej Organizacji Pracy). Po drugie, gospodarcze środki przymusu (np. sankcje wobec państwa trzeciego) mają większą wagę i skuteczność, kiedy przyjmuje je blok państw UE niż tylko kilka państw członkowskich.

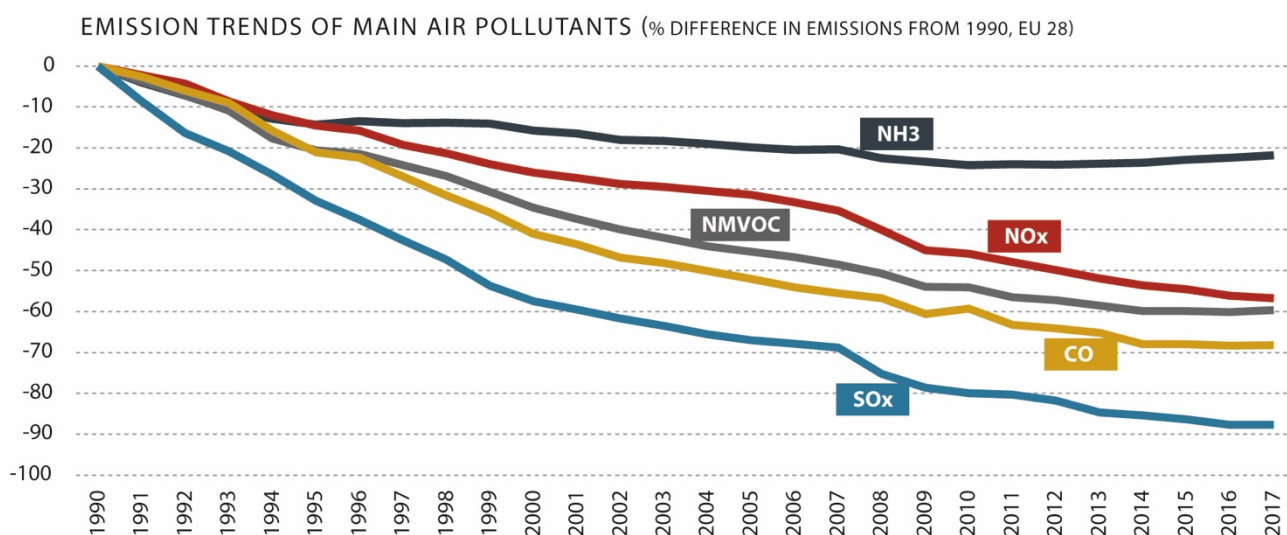
Uwzględnienie ram prawnych w sprawach międzynarodowych oraz zaangażowanie w nie instytucji unijnych skutkowało podpisaniem umów, które byłyby znacznie trudniejsze do zawarcia przez same państwa członkowskie. Było tak w przypadku Wspólnego wszechstronnego planu działania (JCPOA) zwanego również „porozumieniem jądrowym z Iranem”, gdzie zdolność do zwoływania zgromadzeń organów UE oraz ich bezpośrednie zaangażowanie zapewniły wsparcie trzem państwom członkowskim bezpośrednio zaangażowanym w tę sprawę. Niezależnie od ostatnich trudności związanych z wdrożeniem samą możliwość osiągnięcia JCPOA należy przypisać w pierwszym rzędzie działaniom i wytrwałości UE w bliskim dialogu z innymi partnerami. Podobnie **porozumienie paryskie jest przykładem korzyści odnoszonych przez państwa członkowskie z zaangażowania instytucji UE i dyplomacji klimatycznej w osiągnięcie wspólnych celów na szczeblu ogólnościowym.**

„Siła bloku państw” pomaga państwom członkowskim osiągnąć ich własne cele. Było to widoczne podczas negocjacji w sprawie brexitu, gdzie silna pozycja negocjacyjna Irlandii względem Zjednoczonego Królestwa wynikała ze wsparcia UE.

## Ochrona środowiska

Z uwagi na swój transgraniczny charakter ochrona środowiska jest obszarem polityki, w którym korzyści płynące ze wspólnego działania UE są wyraźnie widoczne. **Granice nie zatrzymują zanieczyszczenia wód i powietrza, dlatego zharmonizowane normy i wspólne przepisy są korzystne dla wszystkich podmiotów** i zapobiegają pasożytnictwu. Pierwsze dyrektywy UE w sprawie zanieczyszczenia powietrza obowiązują od kilku dekad: dyrektywa Rady 88/609/EWG określa graniczne wielkości emisji dwutlenku siarki i tlenków azotu. Jak pokazano na rysunku 2, emisje tych związków i innych głównych substancji zanieczyszczających znacznie spadły od 1990 r. TSUE **może wszcząć postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko państwom członkowskim, które nie przestrzegają wielkości granicznych zanieczyszczeń**, co może skutkować nałożeniem sankcji finansowych. Niedawno Trybunał orzekł, że „od dnia 1 stycznia 2010 r. Francja systematycznie i ciągle przekracza roczną wartość dopuszczalną dwutlenku azotu”<sup>13</sup>. Chociaż nowoczesne technologie ułatwiają przejście na bardziej ekologiczne praktyki, duże znaczenie ma również bodziec stworzony przez ograniczenia prawne w zakresie emisji. Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego pokazują, że nie jest pewne, czy państwa członkowskie drastycznie ograniczyłyby emisje substancji zanieczyszczających, gdyby nie ograniczenia prawne nałożone przez UE. Podobnie przepisy UE stanowią silny bodziec i zapewniają pomoc finansową dla państw, które chcą przystąpić do UE, w celu poprawy jakości powietrza i wzmocnienia instytucji ds. ochrony środowiska.

Rysunek 2. Poprawa jakości powietrza w UE,



Tendencje w zakresie emisji głównych zanieczyszczeń powietrza (różnica% w porównaniu do emisji w 1990 r., UE 28)

Źródło: Europejska Agencja Środowiska, „[Air pollutant emissions data viewer \(Gothenburg Protocol, LRTAP Convention\) 1990-2017](#)” [Przeglądarka danych dotyczących emisji zanieczyszczeń powietrza (protokół z Göteborga, Konwencja LRTAP) 1990–2017] (dostęp w dniu 13 stycznia 2020 r.).

## Pokój

Historyczną rzeczywistością jest fakt, że państwa będące długoletnimi wrogami i toczące ze sobą w przeszłości wojny, takie jak Niemcy i Francja, zdołały zmienić się w bliskich partnerów o rozległych powiązaniach i nauczyły się realizować wspólną politykę w ramach struktury instytucjonalnej Wspólnot Europejskich i Unii. Nie ulega zatem wątpliwości, że za zapewnienie wyjątkowego okresu pokoju na kontynencie europejskim po 1945 r. odpowiada w znacznej mierze UE wraz z innymi ponadnarodowymi organizacjami promującymi pokój i bezpieczeństwo (tj. NATO, ONZ, Rada Europy). Oprócz zapewnienia pokoju UE umożliwiła swoim obywatelom poznanie innych kultur i przezwycięzenie uprzedzeń na bardziej osobistym poziomie. **Wartości pokoju w Europie nie można sprowadzić do środków pieniężnych, niemniej ewidentnie ma ona nadrzędną wagę.** Między innymi z tych powodów w 2012 r.

### Ramka 4. Porozumienie wielkopiątkowe (1998)

UE umożliwiła współpracę i rozwój po obu stronach granicy Irlandii Północnej. Członkostwo w UE stworzyło warunki do ustanowienia i wdrożenia otwartych granic w Irlandii. Po pierwsze, za sprawą jednolitego rynku skutecznie zlikwidowano kontrole graniczne. Po drugie, liderzy Zjednoczonego Królestwa i Irlandii spotkali się jako równorzędni partnerzy w ramach unijnych struktur międzyrządowych, co sprzyjało wzmocnieniu zaufania. Po trzecie, UE poczyniła znaczne inwestycje w infrastrukturę i współpracę transgraniczną.

Źródło: Phinnemore, David i Katy Hayward (2017), „[UK Withdrawal \('Brexit'\) and the Good Friday Agreement](#)” [Wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z UE („brexit”) oraz porozumienie wielkopiątkowe], PE 596.826, Bruksela: Parlament Europejski.

UE otrzymała Pokojową Nagrodę Nobla.

*„Unia i jej poprzednicy od ponad sześciu dekad przyczyniają się do budowania pokoju i pojednania, demokracji i praw człowieka w Europie. [...] W dzisiejszych czasach wojna między Niemcami a Francją jest nie do pomyślenia. [...] Podział na Wschód i Zachód w dużej mierze dobiegł końca; demokracja została wzmocniona; wiele krajowych konfliktów o podłożu etnicznym zostało zakończonych. [...] UE odegrała dużą rolę w stabilizacji Europy, dzięki czemu jej większa część nie jest już kontynentem wojny a kontynentem pokoju”.*

– Norweski Komitet Noblowski<sup>14</sup>

## Demokracja i państwo prawa

Ramy prawne UE i jej organy zapewniają dodatkowy poziom kontroli i równowagi nad rządami krajowymi w zakresie wartości i liberalnych standardów demokratycznych. **W razie uchybień na szczeblu krajowym UE zapewnia obywatelom danego kraju dalszą ochronę ich praw.** W szczególności art. 7 TUE ustanawia unijne mechanizmy działania w przypadku naruszenia przez państwo członkowskie wartości UE, w tym demokracji, państwa prawa i praw człowieka. Proces ten może skutkować zawieszeniem niektórych praw państwa członkowskiego, łącznie z prawem do głosowania. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę, że taka decyzja wymaga jednomyślności Rady Europejskiej, praktycznie niemożliwe jest, by w ramach tej procedury nałożono sankcje na więcej niż jedno państwo członkowskie.

Perspektywa członkostwa w UE jest silnym bodźcem do przeprowadzenia reform. Aby spełnić warunki przystąpienia, państwa kandydujące muszą posiadać instytucje demokratyczne i przestrzegać rządów prawa i praw człowieka. W krajach po okresie dyktatury, takich jak Grecja, Portugalia i Hiszpania, perspektywa przystąpienia do UE była ważnym czynnikiem przyczyniającym się do wzmocnienia instytucji demokratycznych. Obecnie reformy demokratyczne i poszanowanie rządów prawa na Bałkanach Zachodnich opierają się na kryteriach przedakcesyjnych i wsparciu ze strony UE. Chociaż zachęty dla państw kandydujących są bardzo duże, ich skuteczność może być mniejsza, gdy państwa te zostaną już członkami UE.

Mimo że ostatnie wydarzenia w niektórych państwach członkowskich wskazują na ograniczenia aparatu UE w zakresie ochrony demokracji i rządów prawa, można zakładać, że jeśli państwa te nie byłyby członkami UE, ich sytuacja demokratyczna byłaby jeszcze gorsza.

## Wniosek

W niniejszym briefingu przedstawiono niewyczerpującą listę korzyści płynących z członkostwa w UE dla państw członkowskich, zwłaszcza w tych obszarach polityki, w których samodzielne działanie prowadziłyby do osiągnięcia nieoptymalnych wyników. Salda budżetu netto takie jak salda budżetu operacyjnego nie uwzględniają wszystkich tych korzyści. **Z bardzo wąskiej perspektywy sald budżetu operacyjnego jedyną korzyścią członkostwa w UE są środki płynące z powrotem do państwa członkowskiego.** Wskaźnik taki stanowi jednak wyłącznie zniekształconą karykaturę prawdziwej oceny kosztów i korzyści członkostwa w UE. Jako że negocjacje w sprawie następnych wieloletnich ram finansowych nadają większe znaczenie takiej ubogiej perspektywie (zob. salda budżetu operacyjnego), oparte na niej decyzje będą sprzeczne z interesami obywateli Unii i nie będą uwzględniały obszarów polityki, które zwykle otrzymują niewielkie finansowanie, ale mają znaczący potencjał stworzenia europejskiej wartości dodanej.

- 
- <sup>1</sup> Zuleeg, Fabian (2009), „[The Rationale for EU Action: What are European Public Goods?](#)” [Uzasadnienie działań UE: Czym są europejskie dobra publiczne?], Biuro Doradców ds. Polityki Europejskiej.
  - <sup>2</sup> Cecchini, Paolo; Michael Catinat i Alex Jacquemin (1988), *The European Challenge 1992: The benefits of a Single Market* [Europejskie wyzwanie na 1992 r.: Korzyści płynące z jednolitego rynku], Surrey: Gower Publishing.
  - <sup>3</sup> Mayer, Thierry; Vincent Vicard i Soldedad Zignago (2018), „[The Cost of Non-Europe, Revisited](#)” [Koszty braku działań na poziomie europejskim, ponowna analiza], Paryż: Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales.
  - <sup>4</sup> Model wykorzystany przez autorów to „model grawitacyjny”, który zakłada wzrost handlu wraz z wielkością państw wywozu i przywozu oraz spadek handlu wraz ze wzrostem odległości pomiędzy danymi państwami. Mion i Ponattu wychodzą od alternatywnego scenariusza zakładającego wycofanie jednolitego rynku i oceniają efekt stymulowania handlu przez jednolity rynek pod względem szeregu zmiennych: produktywności, dobrobytu (dochodu) i marży zysku. Mion, Giordano i Dominic Ponattu (2019), „[Estimating economic benefits of the Single Market for European countries and regions](#)” [Oszacowanie korzyści gospodarczych płynących z jednolitego rynku dla państw i regionów europejskich], Bertelsmann Stiftung.
  - <sup>5</sup> Autorzy wykorzystali „model QUEST” – światowy model makroekonomiczny opracowany do celów analizy i badań polityki makroekonomicznej. Mayer, Vicard i Zignago korzystają z modelu grawitacyjnego, co prowadzi do bardziej zachowawczego oszacowania strat PKB spowodowanych wycofaniem jednolitego rynku. Oszacowane przez nich straty dla UE28 wahają się między 4,4 % a 5,5 %. Zob. Mayer, Vicard i Zignago (2018), *op.cit.*
  - <sup>6</sup> Komisja Europejska, „[Trade: EU-Singapore agreement to enter into force on 21 November 2019](#)” [Handel: umowa o wolnym handlu UE–Singapur wchodzi w życie w dniu 21 listopada 2019 r.], 8 listopada 2019 r.
  - <sup>7</sup> Komisja Europejska (2019b), „[Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Implementation of EU Free Trade Agreements: 1 January 2018 – 31 December 2018](#)” [Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z wdrażania umów o wolnym handlu: 1 stycznia 2018 r. – 31 grudnia 2018 r.].
  - <sup>8</sup> Arto, Inaki; José M. Rueda-Cantuche; Ignacio Cazarro; Antonio F. Amoresk; Erik Dietzenbacher; M. Victoria Román i Zornitsa Kutlina-Dimitrova (2018), „[EU exports to the world: effects on employment](#)” [Wywóz towarów z UE do innych regionów świata: wpływ na zatrudnienie], JRC113071, Bruksela: Komisja Europejska.
  - <sup>9</sup> Artykuł 19 TFUE pozwala na przyjęcie środków w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji w wielu obszarach, w tym ze względu na płeć. Zasadę równości wynagrodzenia ustanowiono w art. 157 TFUE.
  - <sup>10</sup> Blind, Knut; Andre Jungmittag i Axel Mangelsdorf (2011), „[The Economic Benefits of Standardization: An update of the study carried out by DIN in 2000](#)” [Korzyści gospodarcze normalizacji: Aktualizacja badania przeprowadzonego przez instytut DIN w 2000 r.], Berlin: DIN - Niemiecki Instytut Normalizacji.
  - <sup>11</sup> Wybór państw członkowskich jest zgodny z wytycznymi zawartymi w założeniach dla niniejszego briefingu.
  - <sup>12</sup> Unia Europejska (2012), „[Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej](#)”, art. 83 ust. 1, s. 80.
  - <sup>13</sup> Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, „[Komunikat prasowy nr 132/19](#)”, 24 października 2019 r., s. 1.
  - <sup>14</sup> Norweski Komitet Noblowski, „[The Nobel Peace Prize for 2012](#)” [Pokojowa Nagroda Nobla w 2012 r.], 12 października 2012 r.

**Zastrzeżenie prawne i prawo autorskie** Opinie wyrażone w niniejszym dokumencie są jedynie opiniami autorów i niekoniecznie odzwierciedlają oficjalne stanowisko Parlamentu Europejskiego. Powielanie i tłumaczenie do celów niehandlowych jest dozwolone pod warunkiem wskazania źródła oraz wcześniejszego poinformowania Parlamentu Europejskiego i wysłania mu egzemplarza. © Unia Europejska, 2020 r.

Właściwy administrator: Alexandre MATHIS

Osoba wyznaczona do kontaktów: [Poldep-Budg@ep.europa.eu](mailto:Poldep-Budg@ep.europa.eu)

Niniejszy dokument jest dostępny przez internet na stronie: [www.europarl.europa.eu/supporting-analyses](http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses)