

Grażyna Ancyparowicz

Narodowy Bank Polski
Rada Polityki Pieniężnej
e-mail: grazyna.ancyparowicz@gmail.com, sekretariat.rpp@nbp.pl

Wpływ funduszy strukturalnych Unii Europejskiej na inwestycje i wzrost polskiej gospodarki

Kody JEL: E65, G20, G28, H70

Słowa kluczowe: budżet, wieloletnie ramy finansowe, inwestycje, fundusze strukturalne, polityka spójności

Streszczenie. Niniejsze opracowanie jest przyczynkiem do oceny wpływu absorpcji środków z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej na dynamikę inwestycji sektora publicznego oraz indukowanych przez nie inwestycji w sektorze przedsiębiorstw. Na podstawie danych bilansu płatniczego i sprawozdawczości z wykonania budżetu państwa przeprowadzono analizę napływu środków unijnych do Polski w latach 2004–2016, ich udziału w wydatkach majątkowych budżetu państwa oraz w nakładach inwestycyjnych brutto na środki trwałe. Następnie, na podstawie porównania wyników rzeczywistego scenariusza ze scenariuszem kontrfaktycznym (zakładającym brak transferów), oszacowano wpływ środków unijnych na dynamikę polskiego PKB, inwestycji i zatrudnienia w okresie poakcesyjnym.

Wprowadzenie

W 2016 roku wysokie w poprzednich latach tempo wzrostu gospodarczego obniżyło się, co w opinii niektórych środowisk przypisano niemal w całości zahamowaniu transferów środków z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Istotnie, ze względu na zmianę uwarunkowań systemowych strumień środków unijnych był bardzo wąski, lecz zjawisko to dotknęło przede wszystkim projekty współfinansowane przez budżet państwa

i samorządy, natomiast spadek aktywności inwestycyjnej przedsiębiorstw prywatnych wynikał nie tyle z braku inwestycji indukowanych przez sektor budżetowy, ile z dużej niepewności przedsiębiorców co do prawno-instytucjonalnych warunków działalności gospodarczej. Wątpliwości te ustąpiły dopiero pod koniec grudnia minionego roku, a optymistyczne dane napływające z polskiej gospodarki niemal od początku 2017 roku wydają się potwierdzać słuszność tezy, że nie środki pomocowe, ale wspólny rynek przynosi największe korzyści z członkostwa w Unii Europejskiej. Jednak prawdą jest także, iż proces konwergencji infrastruktury ekonomicznej i społecznej krajów Europy Środkowej i Wschodniej przebiega szybciej dzięki wsparciu z budżetu Wspólnoty.

Niniejsze opracowanie jest przyczynkiem do oszacowania związku między absorpcją środków przekazanych Polsce w ramach polityki spójności a dynamiką inwestycji sektora publicznego oraz indukowanych przez nie inwestycji prywatnych w latach 2004–2016. Analiza pomija środki budżetowe wydatkowane na cele bieżące oraz transfery na Program Rozwoju Obszarów Wiejskich i Wspólną Politykę Rolną. Na podstawie symulacji przeprowadzonych z wykorzystaniem modelu NECMOD dokonano ekonometrycznej oceny wpływu środków finansujących politykę spójności na dynamikę PKB i zatrudnienie w okresie poakcesyjnym.

1. Podstawowe zasady gospodarki budżetowej Unii Europejskiej

System finansowy Wspólnoty Europejskiej ma na celu zagwarantowanie Unii Europejskiej autonomii finansowej w ramach dyscypliny budżetowej. System ten składa się z budżetu ogólnego, obejmującego środki pieniężne zgromadzone w samym budżecie, oraz finansowania pozabudżetowego, pochodzącego z takich źródeł jak: Europejski Fundusz Rozwoju¹, operacje pożyczkowo-kredytowe realizowane przez Komisję Europejską, Europejski Bank Inwestycyjny i Europejski Bank Centralny. Z punktu widzenia strategii oraz celów ekonomicznych i społecznych określonych w danej perspektywie finansowej, podstawowe znaczenie ma ogólny budżet Unii, finansowany niemal w całości (99%) z zasobów własnych. Dochody budżetowe określa Rada po konsultacji z Parlamentem Europejskim, po czym decyzja w sprawie systemu zasobów własnych podlega ratyfikacji przez państwa członkowskie².

¹ Europejski Fundusz Rozwoju (30 mld euro), z uwagi na jego charakter, jest finansowany spoza budżetu UE, podobnie jak projekty ITER (*International Thermonuclear Experimental Reactor*) czy europejski program monitorowania Ziemi (GMES, obecnie Copernicus), których koszty są zbyt wysokie, aby mogły zostać włączone do budżetu UE.

² Podstawą prawną konstrukcji systemu finansowego Unii Europejskiej są art. 311 i 332 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz art. 106a i 171 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej; decyzja Rady 2014/335/UE z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (Dz.U. L 168 z 7.06.2014, s. 105), rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 608/2014 z dnia 26 maja 2014 r. określające środki wykonawcze dotyczące systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (Dz.U. L 168 z 7.06.2014, s. 29) oraz rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 609/2014 z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie metod i procedury udostępniania

Od 1970 roku na „tradycyjne” zasoby własne budżetu Unii Europejskiej składają się cła, opłaty rolne i opłaty wyrównawcze od cukru oraz izoglukozy, powiększone od 1979 roku o udziały w podatku od wartości dodanej (VAT³). Wpływy te w obecnie rozpoczętej perspektywie budżetowej 2014–2020 stanowią około 25% całkowitego dochodu budżetu Unii Europejskiej (w tym wpływy z VAT ok. 12,3%)⁴. Od tego czasu definicja zasobów własnych uległa modyfikacji⁵. W szczególności, składka wpłacana jako odsetek dochodu narodowego równa standardowemu odsetkowi produktu narodowego brutto (PNB) krajów członkowskich miała być pobierana wyłącznie w przypadku, gdy pozostałe zasoby własne nie pokrywają w pełni wydatków Wspólnoty (Decyzja 376, 2009). Obecnie składka ustalana w ramach procedury budżetowej na każdy rok stanowi około 70% dochodów Wspólnoty. Pozostałe dochody to: podatki od wynagrodzeń pracowników unijnych instytucji, składki krajów trzecich na rzecz niektórych programów oraz kary nałożone w związku z naruszeniem zasad konkurencji bądź innych przepisów prawa, a także dochody z przeniesionego salda i dostosowań o charakterze technicznym (łącznie ok. 5% wpływów do budżetu UE).

Korygowanie nierównowagi budżetowej wywołanej różną wysokością składek płaconych przez państwa członkowskie pierwotnie miało odzwierciedlać dyferencjację potencjału ekonomicznego krajów członkowskich⁶, lecz w miarę upływu czasu budziło wiele kontrowersji. Sytuacja finansowa UE skomplikowała się jeszcze bardziej pod wpływem

tradycyjnych zasobów własnych, zasobów własnych opartych na VAT i zasobów własnych opartych na DNB oraz w sprawie środków w celu zaspokojenia potrzeb gotówkowych (Dz.U. L 168 z 7.06.2014, s. 39). Po ratyfikacji tych aktów prawnych weszły one w życie z dniem 1 października 2016 r. i obowiązują z mocą wsteczną od dnia 1 stycznia 2014 r.

³ Partycypację budżetu EWG w podatku VAT przewidziano w decyzji z 1970 r., lecz była ona pobierana dopiero od 1979 r., po harmonizacji systemów VAT w państwach członkowskich.

⁴ W przypadku tradycyjnych zasobów własnych państwa członkowskie mogą teraz zatrzymać 20% (poprzednio 25%) pobranych kwot.

⁵ W perspektywie budżetowej 2014–2020 obowiązuje Decyzja 335, 2014.

⁶ Uzgodniony w 1984 r. „rabat brytyjski” polegał na obniżeniu wysokości składki Wielkiej Brytanii o równowartość dwóch trzecich różnicy pomiędzy jej składką (z wyłączeniem tradycyjnych zasobów własnych) a kwotą otrzymywaną przez nią z budżetu. W 2007 r. rabat ten został dostosowany w sposób umożliwiający stopniowe wyłączenie z obliczeń wydatków pozarolniczych w państwach członkowskich, które przystąpiły do Unii Europejskiej od 2004 r. Korekta ta finansowana jest przez wszystkie pozostałe państwa członkowskie z wyjątkiem Niemiec, Holandii, Austrii i Szwecji, w przypadku których obowiązuje niższa składka na finansowanie rabatu brytyjskiego. Niemcy, Holandia, Austria i Szwecja korzystały również z obniżonej stawki poboru VAT w latach 2007–2013, a Holandia i Szwecji przysługiwała w tym samym okresie obniżona składka z tytułu PNB. Ten mechanizm korekty utrzymano w perspektywie 2014–2020 dla Wielkiej Brytanii wraz z odnośnym finansowaniem, przy czym ustanowiono obniżone stawki poboru zasobów własnych opartych na VAT dla Niemiec, Holandii i Szwecji (0,15%) oraz wprowadzono kwoty obniżki brutto wkładów rocznych opartych na PNB dla Danii (130 mln euro), Holandii (695 mln euro) i Szwecji (185 mln euro) i na trzy lata dla Austrii (30 mln euro w 2014 r., 20 mln euro w 2015 r. i 10 mln euro w 2016 r.). Ostatnie dostosowanie w systemie zasobów własnych dotyczy modyfikacji decyzji wykonawczej w celu umożliwienia państwom członkowskim odroczenia do dnia 1 września następnego

kryzysu zadłużenia Grecji, uporczywej recesji w pozostałych krajach Eurolandu, a ostatnio – decyzji o wyjściu Wielkiej Brytanii ze Wspólnoty. Próbując rozwiązać wynikające stąd problemy, Parlament Europejski, powołując się na Traktat z Lizbony w rezolucji z dnia 16 kwietnia 2014 roku, podkreślił znaczenie grupy wysokiego szczebla ds. zasobów własnych, w skład której weszli przedstawiciele parlamentu, rady i komisji. Grupa ta, na podstawie rezolucji z 6 lipca 2016 roku, dokonuje generalnego przeglądu systemu zasobów własnych UE we współpracy z parlamentami krajowymi.

W rezolucji z 26 października 2016 roku Parlament zwrócił uwagę na potrzebę zmniejszenia udziału wkładów opartych na PNB oraz wezwał do gruntownej reformy albo wręcz odstąpienia od wpływów z tytułu składki VAT, wprowadzenia nowych źródeł zasobów własnych oraz wycofywania wszelkich form rabatów. Do końca 2017 roku Komisja przedstawi pakiet legislacyjny dotyczący pozyskiwania zasobów własnych, mając na uwadze uproszczenie procedur, sprawiedliwość i przejrzystość zasad zasilania budżetu przez państwa członkowskie.

Plany wykorzystania funduszy strukturalnych (opracowane przez kraje członkowskie, w uzgodnieniu z Komisją Europejską⁷) najpierw przyjmują formę umów partnerstwa, a następnie krajowych i regionalnych programów operacyjnych. W perspektywie 2014–2020 wprowadzono wymóg spełnienia tzw. warunków wstępnych (Rozporządzenie, 2013), a duża część związanych z tym formalności następuje już po dacie rozpoczęcia perspektywy finansowej, opóźniając w ten sposób uruchomienie absorpcji funduszy. Na warunki wstępne składa się siedem warunków ogólnych (obejmujących m.in. przepisy przeciw dyskryminacji, dotyczące zamówień publicznych, pomocy publicznej, ochrony środowiska) oraz 29 warunków tematycznych odnoszących się do poszczególnych obszarów wsparcia, przy czym każdy z nich obowiązuje tylko te kraje, które korzystają z danego obszaru wsparcia, w związku z czym zamożniejsze kraje UE (niekwalifikujące się do wsparcia przeznaczonego dla najbiedniejszych regionów) miały do spełnienia mniejszą liczbę warunków tematycznych niż Polska i inne kraje Europy Środkowej i Wschodniej.

2. Wieleletnie ramy finansowe i strategia na lata 2014–2020

Art. 332 TFUE w powiązaniu z art. 7 rozporządzenia finansowego dotyczącego rozdysonowania środków z perspektywy finansowej 2014–2020 (Rozporządzenie 1311, 2013) stanowią, że wszystkie wydatki (ok. 960 mld euro) i dochody z tytułu wpłat krajów członkowskich (ok. 908 mld euro), ujęte w wieloletnie ramy finansowe, będą służyły realizacji celów określonych w *Strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju*

roku udostępnienia wyjątkowo wysokich kwot wynikających z dostosowań zasobów własnych na podstawie VAT i DNB.

⁷ W przypadku średnich i dużych krajów UE (w tym Polski) w proces ten, oprócz władz państwowych, są także zaangażowane samorzady (w zakresie regionalnych programów operacyjnych).

sprzyjającego włączeniu społecznemu⁸. Priorytety tej strategii to: rozwój ekonomiczny oparty na wiedzy i innowacji (rozwój inteligentny); wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej (rozwój zrównoważony); wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną (rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu). Te trzy priorytety są wzajemnie powiązane, dają one obraz europejskiej społecznej gospodarki rynkowej w XXI wieku.

Wydatki budżetowe ujęte w wieloletnich ramach finansowych (tab. 1) mają pomóc podniesieniu konkurencyjności krajów członkowskich Unii Europejskiej poprzez wyrównywanie historycznie ukształtowanych różnic w poziomie rozwoju, w szczególności w takich obszarach jak rolnictwo, infrastruktura, szkolnictwo, bezpieczeństwo publiczne. Ponadto ze wspólnego budżetu będą (tak jak uprzednio) finansowane koszty administracyjne utrzymania instytucji Unii Europejskiej oraz pomoc humanitarna i rozwojowa dla krajów trzecich.

Po raz pierwszy w historii Unii Europejskiej środki na zobowiązania w perspektywie 2014–2020 zaplanowano w kwocie niższej o 44 mld euro niż poprzednio, przy czym o 4 mld euro zwiększono pulę na pobudzenie wzrostu gospodarczego oraz o ponad 3 mld euro na bezpieczeństwo i administrację, zmniejszono zaś o około 48 mld euro nakłady na wsparcie sektora żywnościowego oraz projekty proekologiczne i o ponad 8 mld euro środki na wyzwania globalizacji. Niektóre programy zostały wpisane w jednolite ramy finansowe ze wspólnymi zasadami, przy jednoczesnym ograniczeniu w możliwie największym stopniu liczby wyjątków lub przypadków szczególnych, dzięki czemu zmniejszyła się liczba odrębnych programów i instrumentów. Na przykład trzy główne źródła finansowania badań i innowacji połączono w jedne wspólne ramy strategiczne dla badań naukowych i innowacyjności. W przypadku dzielonego zarządzania funduszami wspólne

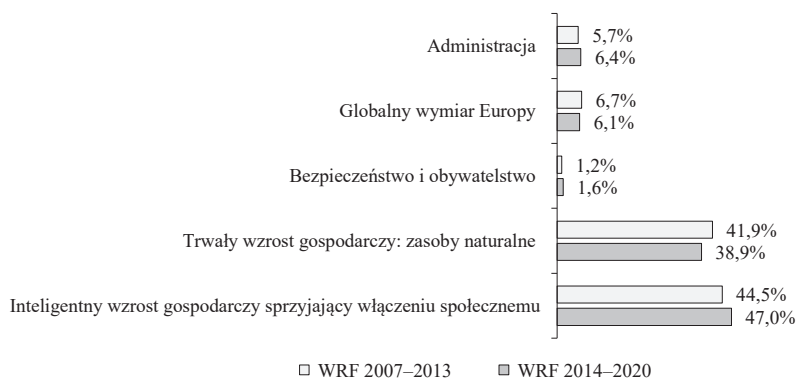
⁸ Komisja Europejska, *Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* (COM:COM_2010_092; COMNAT:COM_2010_2020_FIN; CELEX: 52010DC2020). Strategia ta zajmuje się strukturalnymi słabościami europejskiej gospodarki (zagrożenie ubóstwem i wykluczeniem społecznym, starzenie się społeczeństw) w nawiązaniu do procesów globalizacji, rosnącego zapotrzebowania na ograniczone zasoby naturalne. Dokumenty z nią powiązane to m.in.: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Podsumowanie realizacji strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu* (COM (2014) 130 final z 5.03.2014); Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego: *Działanie na rzecz stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia* (COM (2012) 299; Konkluzje Rady Europejskiej w Brukseli z marca 2010 r.; *Zalecenie Rady (UE) 2015/1184 z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie ogólnych wytycznych dotyczących polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii Europejskiej* (Dz.U. L 192 z 18.07.2015), s. 27–31; *Decyzja Rady (UE) 2015/1848 z dnia 5 października 2015 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityk zatrudnienia państw członkowskich na rok 2015* (Dz.U. L 268 z 15.10.2015), s. 28–32, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv:em0028>).

ramy strategiczne zastąpiły dotychczasowe podejście polegające na ustanowieniu odrębnych zestawów wytycznych strategicznych dla wszystkich instrumentów.

Tabela 1. Wieloletnie ramy finansowe Unii Europejskiej (28 krajów) (mln euro)

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Zobowiązania	134 318	135 328	136 056	137 100	137 866	139 078	140 242
Zobowiązania w % DNB	1,03	1,02	1,00	1,00	0,99	0,98	0,98
Inteligentny wzrost gospodarczy	60 283	61 725	62 771	64 238	65 528	67 214	69 004
Wzrost gospodarki i zatrudnienia	15 605	16 321	16 726	17 693	18 490	19 700	21 079
Polityka spójności	44 678	45 404	46 045	46 545	47 038	47 514	47 925
Zasoby naturalne, w tym:	55 883	55 060	54 261	53 448	52 466	51 503	50 558
rynek rolny i płatności bezpośrednie	41 585	40 989	40 421	39 837	39 079	38 335	37 605
Bezpieczeństwo i obywatelstwo	2 053	2 075	2 154	2 232	2 312	2 391	2 469
Globalny wymiar Europy	7 854	8 083	8 281	8 375	8 553	8 764	8 794
Administracja	8 218	8 385	8 589	8 807	9 007	9 206	9 417
Wyrównania	27	0	0	0	0	0	0
Płatności	128 030	131 095	131 046	126 777	129 778	130 893	130 781
Płatności w % DNB	0,98–1,23	0,98–1,23	0,97–1,23	0,92–1,23	0,93–1,23	0,93–1,23	0,91–1,23

Źródło: Tabela wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej (2017).



Rysunek 1. Struktura budżetu Unii Europejskiej według działań (WRF 2007–2013; WRF 2014–2020)

Źródło: Multiannual financial framework 2014–2020 (2017).

Bardzo ważnym elementem strategii *Europa 2020* pozostała kwestia spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej, toteż tam skierowano najwięcej środków – ponad 450 mld euro, z tego: około 163 mld euro dla regionów w ramach celu konwergencji, niespełna 40 mld euro dla regionów w fazie przejściowej, nieco ponad 53 mld euro dla regionów w ramach celu konkurencyjności, niemal 12 mld euro na współpracę terytorialną, prawie 69 mld euro na Fundusz Spójności. Ponadto Komisja przeznaczyła 40 mld euro na wdrożenie mechanizmu „Łącząc Europę” oraz 10 mld euro na inwestycje związane z transportem w ramach Funduszu Spójności (z tego po ok. 9 mld euro na energię oraz na technologie informatyczne i komunikacyjne, zaś transport bez mała 32 mld euro).

Drugą pod względem wielkości wydatków pozycję – ok. 373 mld euro – stanowiły środki przyznane w ramach wieloletniej perspektywy budżetowej 2014–2020 na wsparcie rolnictwa i gospodarki żywnościowej. Najwięcej, bo niemal 3/4 tej kwoty, przekazano na pierwszy „ekologiczny” filar tego instrumentu, kierując pozostałe zasoby przeznaczone na rozwój obszarów wiejskich na programy służące podniesieniu konkurencyjności i innowacyjności sektora agrarnego w warunkach zmian klimatu i środowiska. Ponadto około 15 mld euro przeznaczono na działania pośrednio wspierające rolnictwo (4,5 mld euro na badania i innowacje, 2,2 mld na zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego, 2,5 mld na pomoc żywnościową, 2,5 mld na Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji, 3,5 mld euro na rezerwę). Wśród innych znaczących pozycji wieloletnich ram finansowych należy wymienić 70 mld euro na instrumenty pomocy zewnętrznej, natomiast inne cele wskazane mają być osiągnięte przy stosunkowo niskich nakładach. Na przykład na edukację i szkolenia przewidziano tylko 15,2 mld euro, jeszcze mniej na kulturę – zaledwie 1,6 mld euro, zastrzegając, że to finansowanie powinno być uzupełniane przez fundusze strukturalne.

3. Transfery z Unii Europejskiej a inwestycje i wzrost gospodarczy w Polsce

W okresie poakcesyjnym Polska pozyskała z Unii Europejskiej 546 mld zł, a wpłaciła około 179 mld zł; napływ środków netto (w ujęciu płatniczym) wyniósł zatem około 367 mld zł. W ujęciu rocznym skala tego wsparcia (początkowo niewielka) wzrosła po 2007 roku w związku z zamknięciem procedury nadmiernego deficytu wobec Polski i udostępnieniem środków ujętych w ramach finansowych 2007–2013 (tab. 2).

Znaczna część napływających do naszego kraju zasobów unijnych była kierowana na rozwój infrastruktury technicznej (w tym najpierw inwestycje drogowych, a następnie – kolejowych). Pozwoliło to na sfinansowanie bardzo kapitałochłonnych przedsięwzięć, lecz – z uwagi na obligatoryjny wkład własny – pociągało za sobą coraz wyższe obciążenia strony wydatkowej budżetu państwa (tab. 3) i budżetów samorządów. Trudno to śledzić w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, gdyż od 2010 roku wszelkie wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych (*general government*) związane z realizacją projektów współfinansowanych

przez Unię Europejską wykazywano bowiem w budżecie środków z Unii Europejskiej (tab. 3). Pojęcie *general government* jest szersze od definicji budżetu państwa, obejmuje bowiem samorządy, instytucje ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych oraz różne podmioty prawne (w tym niektóre specyficzne przedsiębiorstwa) i fundusze celowe. W szczególności wiadomo, że budowa autostrad i dróg szybkiego ruchu była współfinansowana z Funduszu Drogowego (*Przeгляд wydatków publicznych...*, 2017), zaś samorządy realizowały około 40% inwestycji publicznych ogółem i wydatkowały około połowy środków przekazanych przez Unię Europejską w ramach polityki spójności (*Budżety jednostek samorządu terytorialnego*, 2017).

Tabela 2. Transfery Polski z Unią Europejską w bilansie płatniczym po akcesji do Unii Europejskiej

Rok	Przychody	Rozchody	W relacji do PKB w %		W relacji do nakładów inwestycyjnych brutto w %	
	mld zł		przychody	rozchody	przychody	rozchody
2004	10,7	5,8	1,1	0,6	6,2	3,4
2005	15,9	9,8	1,6	1,0	8,5	5,2
2006	20,3	9,8	1,9	0,9	9,3	4,5
2007	27,5	10,6	2,3	0,9	10,3	4,0
2008	25,5	12,2	2,0	0,9	8,6	4,1
2009	40,8	13,4	3,0	1,0	13,9	4,6
2010	44,7	14,3	3,1	1,0	15,2	4,9
2011	59,0	14,7	3,8	0,9	18,2	4,5
2012	64,9	15,9	4,0	1,0	20,1	4,9
2013	66,2	18,1	4,0	1,1	21,2	5,8
2014	72,3	17,3	4,2	1,0	21,3	5,1
2015	54,4	18,2	3,0	1,0	15,1	5,0
2016	44,0	19,3	2,4	1,0	13,2	5,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Roczne wskaźniki makroekonomiczne* (2017), *Wykorzystanie funduszy strukturalnych przez Polskę w 2016 r.* (2017).

Tabela 3. Dochody i wydatki budżetu państwa po akcesji Polski do Unii Europejskiej (mln zł)

Rok	Budżet państwa ogółem		Środki z UE w budżecie państwa**		Budżet środków z UE		Transfery budżetowe*** środków w rozliczeniach z UE		
	dochody	wydatki	dochody	wydatki	dochody	wydatki	dochody	wydatki	saldo
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2004	156 281	197 698	2 588	5 825	–	–	2 588	5 825	–3 237
2005	179 772	208 133	2 447	9 753	–	–	2 447	9 753	–7 306
2006	197 640	222 703	1 985	9 839	–	–	1 985	9 839	–7 854
2007	236 368	252 324	7 534	17 582	–	–	7 534	17 582	–10 048

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2008	253 547	277 893	14 739	25 167	–	–	14 739	25 167	–10 428
2009	274 183	298 028	31 871	32 432	–	–	31 871	32 432	–561
2010	250 303	294 894	3 248	25 269	34 460	48 125	37 709	73 394	–35 685
2011	277 557	302 682	2 072	26 132	46 519	60 830	48 591	86 962	–38 371
2012	287 595	318 002	2 177	26 743	62 478	68 309	64 655	95 052	–30 397
2013	279 151	321 345	1 524	28 429	68 597	63 872	70 121	92 301	–22 180
2014	283 543	312 520	1 530	26 090	66 559	68 406	68 088	94 496	–26 408
2015	289 137	331 743	1 753	26 875	62 711	67 695	64 464	94 570	–30 106
2016*	313 809	368 549	1 738	27 948	51 692	71 641	53 429	99 589	–46 160
2017*	325 428	384 774	1 796	27 109	58 417	69 848	60 214	96 957	–36 743

* Dane za lata 2004–2015 – wykonanie, dane za lata 2016–2017 – plan.

** Od 2010 r. (włącznie) pod pojęciem „Środki z UE w budżecie państwa” jako dochody wykazano „Środki z Unii Europejskiej i innych źródeł nie podlegające zwrotowi”, jako wydatki sumę dwu pozycji: „Środki własne Unii Europejskiej” oraz „Współfinansowanie projektów z udziałem środków UE”.

*** „Transfery budżetowe” stanowią po stronie dochodów sumę „Środków z Unii Europejskiej i innych źródeł nie podlegających zwrotowi” oraz dochodów wykazanych w budżecie środków z UE.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdania* (2014–2015), Ustawy budżetowe (2016–2017).

W ramach perspektywy finansowej 2007–2013 płatności dla Polski wyniosły 63,8 mld euro (najwięcej w Unii Europejskiej), zaś stopa absorpcji funduszy strukturalnych – 95%. Ponad 40% wydatków kapitałowych instytucji rządowych, samorządowych spółek komunalnych, firm energetycznych, spółek kolejowych i innych podmiotów publicznych było ich wkładem w rozwój infrastruktury technicznej. Pozostałe transfery skierowano na innowacyjne projekty biznesowe prywatnych przedsiębiorstw, przy czym również znaczną część stanowiły nakłady brutto na środki trwałe. Niewykorzystane środki z tej perspektywy finansowej (maksymalnie 5%) przekazane zostaną jako płatność salda końcowego po przeprowadzeniu przez Komisję Europejską działań audytowych.

Tabela 4. Wydatki majątkowe budżetu państwa w relacji do nakładów w gospodarce narodowej na środki trwałe oraz wydatków budżetowych na projekty z udziałem środków Unii Europejskiej

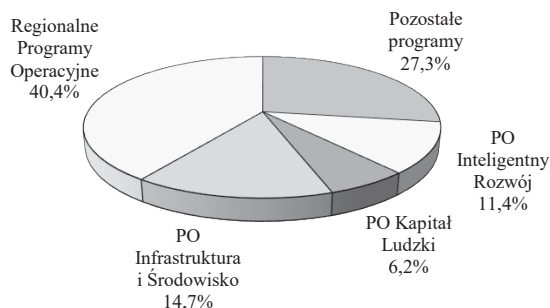
Rok	Wydatki majątkowe budżetu państwa			Wydatki budżetu państwa na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE**		
	mln zł	udział w wydatkach budżetu państwa w %	relacja do nakładów inwestycyjnych brutto w %	mln zł	relacja do wydatków majątkowych budżetu państwa w %	relacja do nakładów inwestycyjnych brutto w %
1	2	3	4	5	6	7
2004	11 080	5,6	6,5	b.d.	b.d.	b.d.
2005	10 167	4,9	5,4	b.d.	b.d.	b.d.
2006	11 066	5,0	5,1	b.d.	b.d.	b.d.
2007	13 260	5,3	5,0	17 582	132,6	6,6
2008	14 920	5,4	5,0	25 167	168,7	8,5

1	2	3	4	5	6	7
2009	14 654	4,9	5,0	32 432	221,3	11,0
2010	15 439	5,2	5,3	10 923	70,8	3,7
2011	14 915	4,9	4,6	11 401	76,4	3,5
2012	13 570	4,3	4,2	10 801	79,6	3,3
2013	12 877	4,7	4,1	10 300	80,0	3,3
2014	15 254	4,9	4,5	8 830	57,9	2,6
2015	20 056	6,0	5,5	8 679	43,3	2,4
2016*	17 699	4,8	5,3	8 704	49,2	2,6

* Dane za lata 2004–2015 – wykonanie, dane za rok 2016 – plan.

** Pozycja nie obejmuje wydatków wykazywanych od 2010 r. w „Budżecie Unii Europejskiej”.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdania...* (2004–2015), *Ustawy budżetowe* (2016–2017), *Roczne wskaźniki makroekonomiczne* (2017).



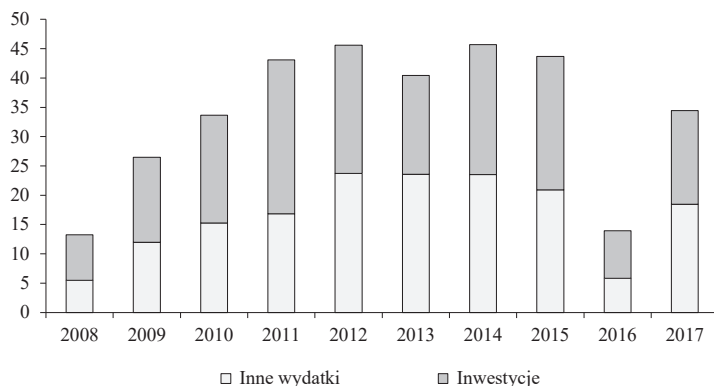
Rysunek 2. Struktura realizowanych w Polsce programów operacyjnych z perspektywy budżetowej 2014–2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Makroekonomiczne uwarunkowania polityki pieniężnej* (2017), s. 56).

W początkach perspektywy budżetowej 2007–2013 udział inwestycji w środkach pochodzących z funduszu spójności wynosił ok. 8%, przy czym w pierwszych dwóch latach ich absorpcja była bliska zera, zaś w latach końcowych przekraczała 10% alokacji rocznie. Podobnie rozpoczęła się perspektywa 2014–2020; na koniec 2016 roku z 82,2 mld euro przyznanych na politykę spójności (alokację środków przedstawia rys. 2), trafiło do Polski 6,6 mld euro⁹, o ponad 60% mniej od transferu środków pomocowych

⁹ Stanowiło to 101% prognozowanej kwoty, podczas gdy średnia dla UE wyniosła tylko 52%. Rada Ministrów, *Wieloletni Plan Finansowy Państwa*, Warszawa, kwiecień 2017, s. 8; *Konkluzje przewodniczącego Rady Europejskiej z 9 marca 2017 r.* Pobrane z: http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2017/03/09-conclusions-pec_pdf.

w roku poprzednim¹⁰. W konsekwencji inwestycje publiczne spadły (według wstępnych szacunków) do najniższego od 2005 roku poziomu $-3,7\%$ PKB (rys. 3).



Rysunek 3. Wykorzystanie środków z funduszu spójności w latach 2008–2017 na inwestycje i inne cele (mld zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Makroekonomiczne uwarunkowania polityki pieniężnej* (2017), s. 56.

Narodowy Bank Polski oszacował wpływ środków napływających do Polski w ramach polityki spójności na dynamikę PKB, inwestycje i zatrudnienie (tab. 5). W scenariuszu zakładającym brak napływu tych zasobów, wzrost zdolności wytwórczych polskiej gospodarki obniżyłby się w latach 2004–2016 (w cenach z 2005 r.) ze 150% do około 143% (o 7 p.p.), na co wpłynęłaby niższa akumulacja kapitału publicznego i kapitału przedsiębiorstw. Średnie roczne tempo wzrostu PKB obniżyłoby się w tym okresie z 3,8% do 3,3% (w cenach z 2005 r. z 1,3 do 1,2%) ze względu na obniżenie dynamiki nakładów brutto na środki trwałe o 17,4 p.p. (faktycznie, w cenach z 2005 r. dynamika ta wyniosła 165%). W związku z mniejszym przyrostem nowych miejsc pracy współczynnik zatrudnienia (który wzrósł według badania aktywności ekonomicznej ludności z 51,9% w 2004 r. do 56,3% w grudniu 2016 r.) obniżyłby się o 3 p.p., co w pierwszej kolejności mogłoby pogorszyć sytuację osób starszych i absolwentów. W rzeczywistości (*Biuletyn*, 2017), mimo pewnego spowolnienia dynamiki PKB w 2016 roku, wysoki popyt wewnętrzny (przede wszystkim dzięki wzrostowi konsumpcji prywatnej) wywarł pozytywny wpływ na poziom zatrudnienia; w rezultacie stopa bezrobocia (BAEL) ukształtowała się na poziomie bliskim historycznego minimum (5,4% w marcu 2017 r.).

¹⁰ Art. 65. Rozporządzenia Rady (UE) nr 1303/2013 mówi, że projekty nie mogą zostać wybrane do wsparcia z Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych, jeśli projekty te zostały fizycznie ukończone lub w pełni zrealizowane przed przedłożeniem instytucji zarządzającej wniosku o dofinansowanie w ramach programu operacyjnego.

Tabela 5. Szacunek wpływu transferów z budżetu UE na PKB, inwestycje, PKB i zatrudnienie w Polsce

Rok	Scenariusz dynamiki (t/r) PKB w %		Różnica między scenariuszami: bazowym i kontrfaktycznym				
	bazowy	kontrfaktyczny	dynamika w p.p.				liczba pracujących (narastająco w tys. osób)
			PKB	nakłady inwe- stycyjne brutto na środki trwałe	produkt potencjalny	pracujący	
2004	5,1	4,9	-0,2	-1,6	0,0	-0,1	-13,7
2005	3,5	3,4	-0,1	-0,5	-0,1	-0,2	-34,3
2006	6,2	5,8	-0,4	-2,1	-0,2	-0,2	-61,3
2007	7,2	6,8	-0,3	-1,0	-0,3	-0,3	-100,9
2008	3,9	3,6	-0,3	-0,5	-0,3	-0,2	-136,2
2009	2,5	1,8	-0,7	-2,9	-0,4	-0,3	-178,5
2010	3,6	2,9	-0,8	-3,8	-0,5	-0,5	-261,5
2011	5,0	3,9	-1,1	-4,4	-0,7	-0,6	-366,0
2012	1,7	0,8	-0,9	-2,3	-0,9	-0,8	-478,3
2013	1,4	0,7	-0,6	0,0	-1,0	-0,3	-523,8
2014	3,3	2,4	-0,9	-1,3	-0,9	-0,2	-568,9
2015	3,9	3,0	-0,9	-1,2	-0,9	-0,5	-650,3
2016	2,8	2,8	0,0	4,1	-0,8	0,0	-658,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Wpływ funduszy UE na rozwój gospodarczy Polski* (2016), s. 5–6.

Warto wspomnieć, że niezależnie od środków przyznanych w Polsce w perspektywie 2014–2020, nasz kraj od 2015 roku uczestniczy we wdrażaniu *Planu inwestycyjnego dla Europy*, przygotowanego przez Komisję Europejską i Europejski Bank Inwestycyjny. Plan ten ma poprawić do końca bieżącego roku warunki inwestowania i wygenerować dodatkowe inwestycje publiczne i prywatne w Unii Europejskiej co najmniej na kwotę 315 mld euro¹¹. Podstawowym filarem tego instrumentu jest Europejski Fundusz Inwestycji Strategicznych (*European Fund for Strategic Investments – EFSI*). Polska uzyskała dzięki temu gwarancje o wartości 47 mln euro, które umożliwiły podpisanie ośmiu umów z instytucjami finansowymi. Zatwierdzonych zostało 20 dużych projektów infrastrukturalnych o wartości 1,7 mld euro, które powinny wygenerować finansowanie o wartości około 5,4 mld euro, niezależnie od 800 mln euro przeznaczonych na wsparcie projektów inwestycyjnych podejmowanych przez małe i średnie przedsiębiorstwa. Według oceny Ministerstwa Rozwoju z tego rodzaju finansowania skorzysta 12 300 małych i średnich przedsiębiorstw oraz start-upów.

¹¹ Komisja Europejska wystąpiła z propozycją przedłużenia finansowania tego instrumentu do 2020 r., co ma skutkować zwiększeniem inwestycji do 500 mld euro.

Podsumowanie

Najważniejszy mechanizm wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej, jakim jest wspólny rynek, wciąż nie jest w pełni wykorzystany, interesy silniejszych ekonomicznie krajów dominują nad interesami Wspólnoty. Wydatki publiczne współfinansowane przez Unię Europejską, obok rzeczywistych i potencjalnych korzyści, jakie niesie efekt popytowy na dynamikę PKB i zatrudnienie, generują także koszty i ryzyka związane z efektem podażowym inwestycji i zaburzeniami równowagi na poziomie makroekonomicznym i w poszczególnych sektorach¹².

Wśród badaczy panuje konsensus, że fundusze pomocowe powinny wspierać działanie wspólnego rynku, a nie subsydiować wybrane grupy interesów, ograniczając tym samym działanie mechanizmów rynkowych. W żadnym z państw-beneficjentów pieniądze unijne nie zastąpiły strukturalnych reform, o czym dobitnie świadczy m.in. przykład takich krajów jak Hiszpania, Portugalia i Grecja, które mimo ogromnego napływu kapitału w okresie 1980–2012 pozostały krajami peryferyjnymi strefy euro, a poziom życia ich mieszkańców odbiega od poziomu liderów Wspólnoty. Natomiast pozytywne efekty dały decyzje zorientowane na dalsze poszerzenie wspólnego rynku i rozciągnięcie go na obszary dotąd nie w pełni nim objęte (m.in. rynek usług czy rynek energii).

Jednym z najważniejszych wyzwań stojących przed Polską na początku XXI wieku jest optymalne wykorzystanie jej potencjału rozwojowego, aby zapewnić trwałą i zrównoważony wzrost ekonomiczny i podniesienie poziomu życia zwłaszcza tych grup społecznych, które poniosły największe koszty transformacji ustrojowej. Musimy to czynić przede wszystkim własnymi środkami, pamiętając, że fundusze strukturalne jedynie ułatwiają i przyspieszają proces konwergencji ekonomicznej, ale go nie zapewnią. Warto podkreślić, że siłą motoryczną wzrostu polskiej gospodarki były i pozostały nadal przede wszystkim autonomiczne inwestycje rodzimych przedsiębiorstw. Środki unijne miały natomiast fundamentalne znaczenie dla podejmowania niezwykle kapitałochłonnych inwestycji, które w istotnym stopniu przyczyniły się do poprawy jakości życia zarówno społeczności lokalnych, jak i wszystkich użytkowników nowo wybudowanych obiektów.

Bibliografia

- Biuletyn Statystyczny* (2017). Główny Urząd Statystyczny. Pobrane z: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/inne-opracowania/informacje-o-sytuacji-spoeczno-gospodarczej/biuletyn-statystyczny-nr-42017,4,63.html> (24.05.2017).
- Budżety jednostek samorządu terytorialnego. Sprawozdania budżetowe* (2017). Ministerstwo Finansów. Pobrane z: <http://www.mf.gov.pl> (24.05.2017).

¹² Transfery zewnętrzne wywołują wiele zniekształceń rynkowych, np. większa skala redystrybucji negatywnie oddziałuje na tempo wzrostu gospodarczego i nakłady inwestycyjne, ogranicza mobilność siły roboczej, osłabia konkurencję w sektorze agrarnym, spowalnia konsolidację gospodarstw rolnych i procesy dostosowawcze (Marzinotto, 2016; Hardt, 2009, s. 55; Rutkiewicz, 2017).

- Decyzja Rady (UE) 2015/1848 z dnia 5 października 2015 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityk zatrudnienia państw członkowskich na rok 2015* (2015). Dz.U. L 268, s. 28–32. Pobrane z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv:em0028> (15.05.2017).
- Decyzja Rady 2014/335/UE z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej* (2014). Dz.U. L 168 z 7.06.2014, s. 105.
- Decyzja Rady 88/376/EWG w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich* (2009). Euratom, Dz.U. 143.
- Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* (2010). Komisja Europejska (COM: COM_2010_092; COMNAT: COM_2010_2020_FIN; CELEX: 52010DC2020).
- Hardt, Ł. (2009). Czy Fundusze Europejskie mogą stać się czynnikiem przeciwdziałającym spowolnieniu gospodarczemu? W: K. Bartosik (red.), *Gospodarka Polski. Prognozy i opinie*. Warszawa: PAN.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego: Działanie na rzecz stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia (COM (2012) 299)*.
- Konkluzje Rady Europejskiej w Brukseli z marca 2010 r.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Podsumowanie realizacji strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu (COM (2014) 130 final z 5.03.2014)*.
- Makroekonomiczne uwarunkowania polityki pieniężnej* (2017). Warszawa: Narodowy Bank Polski.
- Marzinotto, B. (2016). Income Inequality and Macroeconomic Imbalances under EMU. *LEQS – LSE ‘Europe in Question’ Discussion Paper Series, 110*.
- Multinational financial framework 2014–2020. Comparison with previous financial frameworks* (2014). Pobrane z: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1004_pl.htm (15.05.2017).
- Podsumowanie realizacji strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu (COM(2014) 130 final z 5.03.2014)*.
- Przegląd wydatków publicznych na programy drogowe finansowane ze środków Krajowego Funduszu Drogowego*. Raport z przeglądu, Ministerstwo Finansów. Pobrane z: <http://www.mf.gov.pl>(24.05.2017).
- Roczne wskaźniki makroekonomiczne* (2017). Główny Urząd Statystyczny. Pobrane z: <http://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne> (10.05.2017).
- Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 1311/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020* (2014). Dz.U. UE, L 347/884.
- Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 608/2014 z dnia 26 maja 2014 r. określające środki wykonawcze dotyczące systemu zasobów własnych Unii Europejskiej* (2014). Dz.U. L 168, s. 29.
- Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 609/2014 z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie metod i procedury udostępniania tradycyjnych zasobów własnych, zasobów własnych opartych na VAT i zasobów własnych opartych na DNB oraz w sprawie środków w celu zaspokojenia potrzeb gotówkowych* (2014). Dz.U. L 168.

- Rutkiewicz, K. (2011). *Znaczenie Funduszy Europejskich dla rozwoju gospodarczego Polski*. Pobrane z: http://bibliotekacyfrowa.pl/Content/37116/08_Krzysztof_Rutkiewicz.pdf (15.05.2017).
- Sprawozdania operatywne z wykonania budżetu państwa za lata 2004–2015*. Ministerstwo Finansów.
- Tabela wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej*. Pobrane z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1311&from=EN> (15.05.2017).
- The implementation of the provisions in relation to the ex-ante conditionalities during the programming phase of the European Structural and Investment (ESI) Funds. Final report* (2016). metis GmbH, Directorate-General Regional and Urban Policy, European Commission, July.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*. Pobrane z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PL> (15.05.2017).
- Ustawy budżetowe na lata 2016 i 2017. Ministerstwo Finansów.
- Wpływ funduszy UE na rozwój gospodarczy Polski* (2016). Warszawa: Narodowy Bank Polski.
- Wykorzystanie funduszy strukturalnych przez Polskę w 2016 r.* (2017). Narodowy Bank Polski.
- Zalecenie Rady (UE) 2015/1184 z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie ogólnych wytycznych dotyczących polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii Europejskiej* (2015). Dz.U. L 192, s. 27–31.

THE IMPACT OF THE EUROPEAN UNION STRUCTURAL FUNDS ON INVESTMENTS AND GROWTH OF THE POLISH ECONOMY

Keywords: budget, multiannual financial framework, investments, structural funds, cohesion policy

Summary. This study presents an evaluation of the impact of the European Union structural funds on the dynamics of investments in the public sector and enhancement of investments in the private enterprise sector in Poland. Based on the state's balance of payments data and the reports on the state's budget execution, we analyze the inflow of the European structural funds into Poland in 2004–2016 and estimate their contribution to investments into the tangible assets. Next, based on simulations using the NECMOD model, we make the econometric evaluation of the impact of the cohesion policy funds on the development of the Polish economy after accession to the European Union.

Cytowanie

Ancyparowicz, G. (2017). Wpływ funduszy strukturalnych Unii Europejskiej na inwestycje i wzrost polskiej gospodarki. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 4 (129), 5–19. DOI: 10.18276/epu.2017.129-01.