

Paweł WIECZOREK

Nowe fundusze przewidziane dla Polski w ramach polityki spójności Unii Europejskiej i spodziewane efekty ich wykorzystania

Od dziesięciu lat Polska jako kraj członkowski Unii Europejskiej (UE) korzysta z funduszy strukturalnych oraz spójności, dostępnych w ramach polityki spójności ukierunkowanej na zmniejszenie zróżnicowań między regionami i państwami Unii w wymiarach gospodarczym, społecznym i terytorialnym. Wsparcie z budżetu unijnego przyczynia się w znaczący sposób do niwelowania dystansu rozwojowego dzielącego nasz kraj od państw tzw. „piętnastki” (UE-15)¹. Fakt ten potwierdzają wyniki badań obejmujących okres 2004—2023², prowadzonych na zamówienie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego³ przez zespoły eksperckie Wrocławskiej Agencji Rozwoju Regionalnego (WARR) oraz Instytutu Badań Strukturalnych (IBS). Wykorzystywano w nich specjalne modele makroekonomiczne.

2 grudnia 2013 r. Rada Europejska — przyjmując rozporządzenie w sprawie tzw. wieloletnich ram finansowych 2014—2020⁴ (WRF 2014—2020) — dopełniła procedury planowania wydatków UE na siedem lat. Zarezerwowano dla Polski na ten okres 105,8 mld euro (w cenach z 2011 r.), co oznacza, że przynajmniej do 2020 r. pozostaniemy największym beneficjentem budżetu UE, podobnie jak to miało miejsce w latach 2007—2013.

Celem artykułu jest przedstawienie:

- wieloletnich ram finansowych i roli tego rodzaju dokumentów w programowaniu finansowym UE,
- ostatecznych ustaleń w odniesieniu do WRF 2014—2020 ze wskazaniem funduszy zaplanowanych dla Polski w ramach polityki spójności,

¹ Postęp w procesie konwergencji jest wyraźny, o czym świadczy zmniejszenie w okresie 2004—2012 różnicy w PKB *per capita* w Polsce w odniesieniu do średniej wartości tego wskaźnika dla 28 krajów Unii (UE-28) z 51% w 2004 r. do 67% w 2012 r., a więc o 16 p.proc. (dane Eurostatu).

² Wspomniane badania dotyczą okresu 17 lat, z tym że w ujęciu *ex post* obejmują jedynie lata 2004—2012, zaś dane późniejsze mają charakter prognoz, które wymagają weryfikacji w toku dalszych analiz.

³ Obecnie Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

⁴ Pojęcie wieloletnich ram finansowych (*Multiannual Financial Framework*) zostało wprowadzone na mocy traktatu lizbońskiego z grudnia 2007 r. Weześniej wieloletni plan finansowy UE określany był mianem perspektywy finansowej.

- najważniejszych zmian w polityce spójności po 2013 r. zmierzających do zwiększenia jej efektywności,
- wpływu otrzymywanego przez Polskę wsparcia z tytułu polityki spójności na dynamikę i poziom PKB,
- korzyści, jakie w związku z udziałem Polski w polityce spójności odnoszą kraje UE-15.

CHARAKTERYSTYKA WIELOLETNICH RAM FINANSOWYCH 2014—2020

WRF stanowią siedmioletni plan wyznaczający maksymalne wydatki UE, z podziałem na najważniejsze cele związane z polityką wspólnotową. Wydatki te nie mogą przekroczyć pułapu tzw. zasobów własnych, a więc górnego poziomu (określonego na szczeblu politycznym) zaangażowania krajów UE w finansowanie Wspólnoty, który obecnie w wymiarze zobowiązań⁵ wynosi zaledwie 1,23% łącznego dochodu narodowego brutto (DNB) państw członkowskich⁶. Kontrastuje to z rosnącymi potrzebami finansowymi Unii, w następstwie poszerzania agendy UE⁷, a także wzrostu liczby państw członkowskich⁸.

Inną sprawą jest, że zakres przedmiotowy zadań realizowanych przez UE i objętych planowaniem finansowym w ramach WRF jest bez porównania mniejszy od działań podejmowanych przez państwa członkowskie na poziomie narodowym, finansowanych z funduszy publicznych. O ile (zgodnie z danymi Eurostatu dotyczącymi 2012 r.) relacja wydatków publicznych państw UE do PKB mieściła się w granicach od 35,9% (Bułgaria) do 56,6% (Francja), o tyle roczne limity wydatków przewidziane w WRF nie mogą przekraczać wspomnianego pułapu 1,23% DNB.

Wielkość i struktura WRF stanowią liczbowe wyrażenie priorytetowych działań UE, które od 2010 r. ukierunkowane są na wdrożenie założeń (celów) *Strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* (strategia *Europa 2020*). WRF nie mogą być utożsamiane z siedmioletnim budżetem UE, gdyż są ustalane na szczeblu politycznym oraz z uwagi na to, że nie zawierają strony dochodowej. Nie zmienia to faktu, iż roczne pułapy wydatków określone w WRF mają charakter wiążący dla instytucji uczestniczących w ustalaniu budżetu Unii na kolejne lata finansowe.

⁵ W ramach zobowiązań uwzględnione są wydatki na przedsięwzięcia realizowane w okresie wykraczającym poza rok finansowy, w którym te przedsięwzięcia zostały uruchomione. Węższym pojęciem są płatności obejmujące przedsięwzięcia, których realizacja zamyka się w danym roku finansowym.

⁶ Do 2002 r. za punkt odniesienia przyjmowano produkt narodowy brutto (PNB) i wówczas górny pułap zasobów własnych wynosił 1,27% PNB, co w przybliżeniu odpowiadało 1,23% DNB.

⁷ Na mocy traktatu lizbońskiego m.in. poszerzono cele wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, powołano do życia unijną służbę zagraniczną (Europejską Służbę Działań Zewnętrznych), a także utworzono Europejską Agencję Obrony (EDA).

⁸ Od 2004 r. liczba państw członkowskich niemal się podwoiła. Na początku lipca 2013 r. 28 krajem UE stała się Chorwacja.

Negocjacje w sprawie WRF 2014—2020

Regułą jest, że kompromisy w kwestii WRF rodzą się w drodze żmudnych negocjacji, w których z jednej strony uczestniczą szefowie krajów UE w ramach wypracowywania stanowiska Rady Europejskiej, z drugiej zaś strony są to instytucje wspólnotowe zaangażowane w planowanie finansowe, czyli Komisja Europejska, Rada Europejska oraz Parlament Europejski. Ustalenie WRF 2014—2020 okazało się szczególnie trudne, co wynikało po pierwsze ze zmian, jakie wprowadził traktat lizboński⁹, a po drugie z niesprzyjającego dyskusji nad trudnymi kwestiami finansowymi kontekstowi będącemu skutkiem kryzysu zadłużeniowego oraz recesji, które po 2008 r. dotknęły większość krajów UE¹⁰.

W konsekwencji wiele państw Unii stanęło wobec konieczności naprawy finansów publicznych i dlatego domagało się ograniczenia ram finansowych UE jako przyczynku do konsolidacji fiskalnej oraz złagodzenia napięć w budżetach narodowych. Szczególnie aktywni byli tu zwłaszcza tzw. płatnicy netto¹¹ (tabl. 1). W rezultacie zarówno wyjściowy projekt Komisji Europejskiej, zakładający wzrost wydatków UE do 2020 r. o ok. 3% w porównaniu do okresu 2007—2013, jak również propozycja Parlamentu Europejskiego opowiadającego się za zwiększeniem tych wydatków o 5%, trafiły na zdecydowany sprzeciw dużej części państw członkowskich, zwłaszcza Wielkiej Brytanii.

TABL. 1. PŁATNICY NETTO DO BUDŻETU UE W 2012 R. w mln euro (ceny bieżące)

K r a j e	Wpłaty do budżetu UE z tytułu składki członkowskiej	Transfery z tytułu udziału w polityce europejskiej	Saldo rozliczeń z budżetem UE
Niemcy	26213,8	12245,2	–13968,6
Wielka Brytania	16177,5	6933,9	–9243,6
Francja	21296,2	12890,3	–8405,9
Włochy	16543,6	10956,9	–5586,7
Holandia	6080,2	2123,6	–3946,3
Szwecja	3754,1	1566,0	–2188,1
Dania	2697,5	1440,7	–1256,8
Austria	2765,1	1856,0	–909,1
Finlandia	2001,9	1324,1	–677,8

U w a g a. Kraje wymieniono w kolejności według wielkości ujemnego salda w rozliczeniach z budżetem UE. Po uwzględnieniu zobowiązań z tytułu emerytur i rent dla pracowników instytucji wspólnotowych w Belgii oraz Luksemburgu, obydwie te kraje uzyskują status płatnika netto.

Ź r ó d ł o: *Budget...* (2013).

Negocjacje na temat WRF 2014—2020, podobnie zresztą jak to miało miejsce poprzednio, zostały zdominowane przez spór między płatnikami netto a beneficjentami budżetu UE, który przybrał formę dyskusji między grupami państw

⁹ Chodzi zwłaszcza o poszerzenie agendy UE o nowe zadania wymagające zwiększonego finansowania, a także wzmocnienie kompetencji Parlamentu Europejskiego w procedurze budżetowania.

¹⁰ Małuszyńska E., Sapała M. (2012), s. 110.

¹¹ Kraje, które wpłacają do budżetu Unii więcej pieniędzy niż otrzymują z budżetu UE w ramach udziału w polityce wspólnotowej.

określanymi mianem „przyjaciół lepszych wydatków” oraz „przyjaciół spójności”. Ci pierwsi, wskazując na konieczność bardziej efektywnego gospodarowania środkami unijnymi, w istocie rzeczy opowiadali się za ograniczeniem ram finansowych Unii. Ci drudzy, z Polską na czele — nie negując potrzeby racjonalizacji wydatków UE — podkreślali, że realizacja projektów strukturalnych przyczynia się nie tylko do wyrównywania dysproporcji rozwojowych, ale także do poprawy międzynarodowej konkurencyjności państw członkowskich i w konsekwencji wzmocnienia globalnej pozycji ekonomicznej całej UE.

Problemami spornymi były zwłaszcza¹²:

- wielkość środków przeznaczonych na politykę spójności oraz ich podział w układzie przedmiotowym i geograficznym (ile dla nowych państw UE, ile dla krajów UE-15, w tym szczególnie krajów najbardziej dotkniętych przez kryzys zadłużeniowy);
- rozwiązania służące poprawie efektywności wydatków unijnych (mechanizm warunkowości makroekonomicznej¹³, górny limit funduszy spójności w relacji do PKB);
- budżet Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) w powiązaniu z dyskutowaną od lat potrzebą gruntownej jej reformy;
- mechanizmy korekcyjne w stosunku do państw z nadmiernie ujemną pozycją netto, w tym zwłaszcza tzw. rabat brytyjski.

Propozycje zgłoszone w ramach rokowań różniły się *in minus* o 100—150 mld euro w stosunku do wyjściowego projektu WRF 2014—2020, przewidującego zobowiązania w wysokości 1047,5 mld euro. Ostatecznie uzgodnione cięcia w wydatkach ogółem wyniosły 87,5 mld euro, w tym na politykę spójności 16,8 mld euro (tabl. 2). Wsparcie strukturalne dla Polski w porównaniu z wyjściowymi propozycjami Komisji Europejskiej ograniczono w relatywnie małym stopniu.

Projekt WRF 2014—2020 po wielu korektach uzyskał polityczną akceptację Rady Europejskiej w czerwcu 2013 r., zaś 19 listopada 2013 r. dokument został przyjęty przez Parlament Europejski¹⁴. Na tej podstawie 2 grudnia 2013 r. Rada Europejska wydała rozporządzenie definitywnie ustalające kształt WRF 2014—2020.

¹² Russel P. (2012), s. 101.

¹³ Zgodnie z tą zasadą Rada Europejska może w przypadku danego państwa zawiesić wypłatę kolejnych transz funduszy strukturalnych w sytuacji, gdy stwierdzi brak wystarczających postępów np. w reformowaniu sektora finansów publicznych, czego konsekwencją jest nadmierna wysokość deficytu i długu publicznego.

¹⁴ Mimo że Parlament Europejski od początku dyskusji nad WRF 2014—2020 podkreślał, że obniżenie wydatków UE utrudni realizację priorytetów politycznych Unii związanych ze strategią *Europa 2020*, a także nowych zadań UE przewidzianych w traktacie lizbońskim, ostatecznie zgodził się na proponowany przez Radę Europejską kształt ram finansowych na najbliższe 7 lat. Okazało się to możliwe, bowiem spełnione zostały zgłoszone w trakcie negocjacji nad WRF 2014—2020 postulaty Parlamentu, w tym: rozwiązany został problem niedoborów w płatnościach w końcowej fazie WRF (aby uniknąć takiej sytuacji w WRF 2007—2013 państwa członkowskie zgodziły się dodać 3,9 mld euro do budżetu UE na 2013 r.), zapowiedziano utworzenie Grupy Roboczej Wysokiego Szczębla ds. zasobów własnych, dopuszczono możliwość przesuwania niewykorzystanych środków na inne cele oraz uzgodniono przeprowadzenie w 2016 r. przeglądu śródkresowego funkcjonowania WFR.

**TABL. 2. PORÓWNANIE OSTATECZNEJ WERSJI WRF Z PROPOZYCJAMI
ZGŁOSZONYMI W TOKU NEGOCJACJI (ceny z 2011 r.)**

Rodzaje wydatków w ramach WRF	WRF 2014—2020			Różnica między propozycją KE a ostateczną wersją WRF 2014—2020	
	propozycje Komisji Europejskiej z lipca 2012 r.	kompromiso- we propozycje H. Van Rompuy'a z listopada 2012 r.	ostateczna wersja WRF przyjęta przez Radę Europej- ską w grudniu 2013 r.		
	w mln euro			w %	
Ogółem	1047458	971901	959988	-87470	-8,4
Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia	164068	139543	125614	-38454	-23,4
Spójność gospodarcza, społeczna i te- rytorialna	338994	320148	325149	-13845	-4,1
Trwały wzrost gospodarczy — zasoby naturalne	389972	372229	373179	-16793	-4,3
Bezpieczeństwo i obywatelstwo	18909	16685	15686	-3223	-17,1
Globalny wymiar Europy	72450	60667	58704	-13746	-19,0
Administracja	63165	62629	61629	-1536	-2,4

Źródło: *The EU's...* (2013).

Ostateczny kształt WRF 2014—2020

Zgodnie z rozporządzeniem Rady Europejskiej z grudnia 2013 r. maksymalne wydatki w okresie 2014—2020 wyniosą 960,0 mld euro w kategorii zobowiązań oraz 908,4 mld euro w kategorii płatności¹⁵ (tabl. 3). Oznacza to spadek w stosunku do WRF 2007—2013 o 3,4% (zobowiązania) oraz 3,7% (płatności), co zdarzyło się po raz pierwszy w historii średniookresowego planowania finansowego UE. Największe pozycje WRF 2014—2020, analogicznie jak poprzednio, stanowią wydatki na działania wspierające wzrost gospodarczy (49,6% łącznej sumy zobowiązań), realizowane zwłaszcza w ramach polityki spójności (35,8% zobowiązań), a także wydatki na utrzymanie zasobów naturalnych (41,1% zobowiązań), z których zdecydowana większość przeznaczona jest na finansowanie WPR.

Struktura wydatków WRF 2014—2020 na wspieranie wzrostu gospodarczego odbiega od struktury w latach 2007—2013. Przede wszystkim istotnie zwiększono nakłady (o 37,3%) na działania służące poprawie konkurencyjności gospodarki państw UE, na które w okresie 2014—2020 przewidziano 125,6 mld euro (w okresie 2007—2013 było to 91,5 mld euro). Jednocześnie do 325,2 mld euro ograniczono wydatki na politykę spójności, planując na ten cel kwotę o 8,4% niższą od przewidzianej w latach 2007—2013 (354,8 mld euro). O 11,3% zmniejszono również wydatki na utrzymanie zasobów naturalnych.

¹⁵ Wieloletnie ramy finansowe nie uwzględniają wydatków UE na Europejski Fundusz Rozwoju (*European Development Fund*) oraz na tzw. instrumenty elastyczności (*Flexibility Instruments*), które w latach 2014—2020 wynieść mają w sumie 36,8 mld euro.

TABL. 3. WIELOLETNIE RAMY FINANSOWE UE (ceny z 2011 r.)

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	WRF		
								2014—2020	2007—2013	różnica
	w mln euro							w %		
Inteligentny wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu	60283	61725	62771	64238	65528	67214	69004	450763	446310	4453
konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia	15605	16321	16726	17693	18490	19700	21079	125614	91495	34119
spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna	44678	45404	46045	46545	47038	47514	47925	325149	354815	-29666
Trwały wzrost gospodarczy — zasoby naturalne	55883	55060	54261	53448	52466	51503	50558	373179	420682	-47503
Bezpieczeństwo i obywatelstwo	2053	2075	2154	2232	2312	2391	2469	15686	12366	3320
Globalny wymiar Europy	7854	8083	8281	8375	8553	8764	8794	58704	56815	1889
Administracja	8218	8385	8589	8807	9007	9206	9417	61629	57082	4547
Pozostałe tytuły	27	0	0	0	0	0	0	27	921	-894
Środki na zobowiązania ogółem	134318	135328	136056	137100	137866	139078	140242	959988	994176	-34188
w % DNB	1,03	1,02	1,00	1,00	0,99	0,98	0,98	1,00	1,12	x
Środki na płatności ogółem	128030	131095	131046	126777	129778	130893	130781	908400	942778	-34378
w % DNB	0,98	0,98	0,97	0,92	0,93	0,93	0,91	0,95	1,06	x
Pulap zasobów własnych w % DNB	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	x

Źródło: Council adopts... (2013).

Zwraca uwagę duża różnica między wysokością zobowiązań oraz płatności, wynosząca 51,6 mld euro. Dawniej, gdy środki ujęte w WRF nie zawsze były w pełni wykorzystywane, taka sytuacja nie miałaby praktycznego znaczenia. Obecnie, kiedy zakres działania UE uległ rozszerzeniu, znacząco wzrosła liczba państw członkowskich uczestniczących w polityce spójności, a ponadto rzadziej zdarzają się błędy w finansowaniu projektów strukturalnych (skutkujące koniecznością zwrotu pieniędzy otrzymanych z budżetu UE) nie można też wykluczyć, że w latach 2019 i 2020 zabraknie funduszy na realizację płatności¹⁶. Gdyby taka sytuacja wystąpiła, realizacja niektórych przedsięwzięć mogłaby zostać przesunięta na lata 2020—2023¹⁷.

W ramach polityki spójności największym beneficjentem budżetu UE pozo-
stanie Polska, dla której zarezerwowano 72,6 mld euro, tj. o 5,3 mld euro (8,0%)
więcej niż w latach 2007—2013¹⁸ (tabl. 4). Fundusze dla Włoch, Hiszpanii,
Rumunii, Czech, Węgier i Portugalii (zajmujących kolejne miejsca na liście
państw objętych wsparciem strukturalnym) stanowią od 40% do 26% sumy
przewidzianej dla Polski. W przypadku większości krajów wsparcie w latach
2014—2020 w ramach polityki spójności będzie mniejsze — niekiedy bardzo
wyraźnie (Hiszpania, Czechy, Węgry, Niemcy, Grecja) — od wsparcia udzielone-
go w okresie 2007—2013.

**TABL. 4. NAJWIĘKSI BENEFICJENCI WSPARCIA STRUKTURALNEGO
W RAMACH WRF (ceny z 2011 r.)**

K r a j e	WRF 2014—2020							WRF 2007— —2013	Różnica ^a w %
	ogółem	fundusze strukturalne					fundusz spójności		
		razem	regiony słabiej rozwi- nięte	regiony rozwi- nięte	regiony przejsio- we	pozostałe fundusze			
w mln euro									
P o l s k a	72568	48379	45756	2010	—	613	24189	67186	8,0
Włochy	29238	29238	20262	6982	1000	994	—	27958	4,6
Hiszpania	25028	25028	1851	10471	11735	971	—	34658	-27,8
Rumunia	21749	14523	13724	403	—	396	7226	19210	13,2
Czechy	20513	13974	13599	78	—	297	6539	26526	-22,7
Węgry	20427	14136	13405	414	—	317	6291	24921	-18,0
Portugalia	19531	16541	14956	1144	231	210	2990	21412	-8,8
Niemcy	17146	17146	—	7583	8719	844	—	25489	-32,7

^a Różnica między WRF 2007—2013 i WRF 2014—2020.

¹⁶ Jędrzejewska S. (2013).

¹⁷ Możliwość taka wynika z faktu wydłużenia okresu rozliczania wsparcia z funduszy europejskich z dwóch do trzech lat. Oznacza to, że środki ujęte w WRF 2007—2013 przepadną, jeśli nie zostaną wykorzystane do końca 2015 r., natomiast fundusze na lata 2014—2020 będzie można wydatkować do końca 2023 r.

¹⁸ Jeśli za punkt odniesienia przyjmie się wielkość wsparcia strukturalnego w przeliczeniu na mieszkańca, wówczas Polska z kwotą 1884 euro zajmie szóste miejsce, po Estonii (wsparcie *per capita* wyniesie w tym przypadku 2506 euro), Węgrzech (2048 euro), Litwie (1992 euro), Czechach (1925 euro) oraz Łotwie (1904 euro).

**TABL. 4. NAJWIĘKSI BENEFICJENCI WSPARCIA STRUKTURALNEGO
W RAMACH WRF (dok.)**

K r a j e	WRF 2014—2020							WRF 2007— —2013	Różnica ^a w %
	ogółem	fundusze strukturalne					fundusz spójności		
		razem	regiony słabiej rozwi- nięte	regiony rozwi- nięte	regiony przejęcio- we	pozostałe fundusze			
Grecja	14393	10997	6398	2299	2097	203	3396	20210	-28,8
Francja	14231	14231	3136	5841	3914	—	—	13449	5,8
Słowacja	13040	8694	8559	40	—	95	4346	11498	13,4
Wielka Brytania	10328	10328	2118	5126	2326	758	—	9891	4,4
Chorwacja	8001	5334	5206	—	—	128	2667	0	x
Bułgaria	7128	4752	6674	—	—	145	2376	6853	6,8
Litwa	6411	4274	4175	—	—	99	2137	6776	-5,4
Łotwa	4221	2814	2732	—	—	82	1407	4531	-6,8
Estonia	3358	2239	2190	—	—	49	1119	3404	-1,4
Słowenia	2881	1946	1130	760	—	56	935	4101	-29,8
Belgia	2051	2051	—	865	958	228	—	2064	-0,6
Szwecja	1834	1834	—	1351	—	483	—	1626	12,8

^a Różnica między WRF 2007—2013 i WRF 2014—2020.

U w a g a. Kraje wymieniono w kolejności według wielkości wsparcia z tytułu funduszy strukturalnych i funduszu spójności w ramach WRF 2014—2020. W tablicy nie uwzględniono Belgii, Cypru, Danii, Finlandii, Holandii, Irlandii, Luksemburga oraz Malty, w przypadku których wielkość wsparcia z tytułu polityki spójności jest relatywnie mała.

Ź r ó d ł o: *EU cohesion...* (2013), *Cohesion...* (2013).

W Polsce udział w polityce spójności posłuży głównie do wsparcia problemów, takich jak: innowacyjność, przedsiębiorczość, autostrady i drogi ekspresowe, badania i rozwój, zielona energia, transport przyjazny dla środowiska, społeczeństwo informacyjne oraz włączenie społeczne. Ramy organizacyjne tworzyć będzie 6 programów krajowych¹⁹, których realizacja zostanie wsparta funduszami europejskimi (ok. 45,6 mld euro) oraz 16 regionalnych programów operacyjnych, dofinansowanych na łączną sumę 31,3 mld euro.

Dostęp do pieniędzy europejskich uwarunkowany jest zapewnieniem współfinansowania projektów z funduszy krajowych. W latach 2014—2020, podobnie jak w poprzednim okresie, zasadniczą część wkładu krajowego stanowić będą środki publiczne. Według niektórych ocen wygospodarować trzeba będzie co najmniej 76,1 mld zł, w tym 60,6 mld zł pochodzić powinno z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, zaś 15,5 mld zł z budżetu państwa²⁰. Wkład krajowy musiałby być większy, gdyby nie możliwość zaliczania VAT do tzw. kosztów kwalifikowanych, podlegających refundacji z funduszy unijnych. W ten sposób w Polsce zaoszczędzi się do 2020 r. ok. 7 mld euro.

¹⁹ „Infrastruktura i środowisko” z budżetem w wysokości 27,5 mld euro, „Inteligentny rozwój” (8,6 mld euro), „Wiedza, edukacja, rozwój” (4,4 mld euro), „Polska cyfrowa” (2,3 mld euro), „Polska Wschódnia” (2,1 mld euro) oraz „Pomoc techniczna” (0,7 mld euro). Portal Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, zakładka *Fundusze Europejskie 2014—2020*.

²⁰ Sierak i in. (2013), s. 65.

Polska w latach 2014—2020 może liczyć także na wsparcie w wysokości 28,5 mld euro w ramach WPR, a także związane z projektami, którymi bezpośrednio zarządza Komisja Europejska (w tym 4,1 mld euro z instrumentu *Łącząc Europę*). Ponadto możemy otrzymywać kilkaset mln euro pochodzących z europejskiego funduszu pomocy najbardziej potrzebującym (EFAD), inicjatywy na rzecz zatrudnienia osób młodych, funduszu na działania innowacyjne w dziedzinie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich oraz pomocy technicznej. Polska z sumą 105,8 mld euro (w cenach 2011 r.)²¹ będzie w latach 2014—2020 otrzymywać średniorocznie ok. 15 mld euro. Po odliczeniu składki członkowskiej, której łączna wysokość w najbliższych siedmiu latach powinna wynieść ok. 30 mld euro²², Polsce pozostanie z tytułu udziału w polityce wspólnotowej netto ok. 76 mld euro.

WPLYW ŚRODKÓW OTRZYMANYCH PRZEZ POLSKĘ W RAMACH POLITYKI SPÓJNOŚCI NA PKB

Zmiany w polityce spójności UE zmierzające do zwiększenia jej efektywności

W ocenie Komisji Europejskiej²³ polityka spójności w sposób znaczący oddziałuje na PKB, produkcję oraz zatrudnienie w regionach i w krajach. Jednak niektórzy badacze z nurtu Nowej Geografii Ekonomicznej kwestionują siłę tego oddziaływania. Dowodzą oni, że wsparcie najbiedniejszych obszarów w celu wyrównania dysproporcji rozwojowych może negatywnie wpływać na konkurencyjność gospodarki kraju jako całości i tym samym spowalniać dynamikę PKB. Z danych Eurostatu wynika z kolei, że mimo przeznaczania w minionych czterdziestu latach dużej części z budżetu UE na realizację polityki spójności, stopień zróżnicowania regionalnego w Unii nie maleje, a nawet wykazuje tendencję do wzrostu²⁴.

Wobec rozczarowania efektami polityki spójności — które w przypadku największych przed 2007 r. beneficjentów tej polityki, a więc Hiszpanii, Portugalii i Grecji, a ponadto wschodnich landów Niemiec oraz południowych

²¹ W celu wyrażenia tych danych w cenach bieżących należy zastosować — określony w *Porozumieniu międzyinstytucjonalnym pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Europejską i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami* z 19 listopada 2013 r. — stały delator w wysokości 2% rocznie, obowiązujący również w okresie 2007—2013. Oznacza to, że w cenach bieżących będzie to 120,6 mld euro, czyli blisko 505 mld zł (kurs euro z 13 grudnia 2013 r.).

²² Serafin P. (2013).

²³ Zob. np. kolejne raporty Komisji Europejskiej w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

²⁴ Według danych Eurostatu w 2002 r. w najzamożniejszym regionie UE (Inner London) PKB na mieszkańca stanowił 315% średniej całej Unii, zaś w najuboższym (woj. lubelskie) 32%. Z kolei w 2010 r. PKB *per capita* w regionie Inner London wynosił 328% przeciętnej unijnej, natomiast w regionie najbiedniejszym (Severozapaden w Bułgarii) wskaźnik ten wyniósł 26%.

Włoch²⁵ często oceniane są jako niewspółmiernie skromne w stosunku do zaangażowanych funduszy — wprowadzone zostały istotne zmiany w działaniach strukturalnych w latach 2014—2020. W szczególności polegają one na przejściu od modelu większej równości do modelu wyższej efektywności, czyli wspierania konkurencyjności wszystkich regionów bez względu na ich zamożność. Chodzi o wzmocnienie potencjału wzrostu, co ma zostać osiągnięte głównie poprzez pełniejsze wykorzystanie zasobów endogenicznych.

Polityka spójności realizowana po 2013 r. nie może koncentrować się na wspieraniu słabiej rozwiniętych obszarów UE, lecz przede wszystkim ma stwarzać warunki do odblokowania procesów wzrostowych opartych na lokalnej (regionalnej) przewadze konkurencyjnej i wewnętrznych potencjałach rozwojowych. Działania interwencyjne powinny zatem skupiać się na obszarach stanowiących ośrodki dyfuzji rozwoju (metropolie), a nie na obszarach zacofanych i ubogich.

Polska jest krajem o umiarkowanym terytorialnym zróżnicowaniu poziomu rozwoju, z tym że te dysproporcje mogą jednak z czasem się powiększyć. Oprócz tradycyjnych osi zróżnicowania zamożności, które przebiegają między miastami i obszarami wiejskimi oraz między wschodem i zachodem kraju, znaczenia nabierają nowe formy nierówności — przewaga metropolii nad obszarami peryferyjnymi oraz kontrasty w jakości życia wewnątrz dużych miast. Procesy te stanowią nieunikniony rezultat rozwoju Polski, którego lokomotywami są metropolie²⁶. Odpowiedzią na te wyzwania ma być wytyczenie nowej ścieżki rozwoju według tzw. modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego, który w ocenie autorów raportu *Polska 2030...* (2009) pozwoli uniknąć zagrożenia dryfem rozwojowym.

Problem polega na tym, aby dopuszczając do krótkookresowej polaryzacji rozwoju stworzyć jednocześnie warunki do dyfuzji. Będzie to sprzyjało wyrównywaniu szans na poprawę sytuacji ekonomicznej, zwiększało dostępność każdego miejsca w kraju w sensie komunikacyjnym, likwidowało groźbę wykluczenia, poprawiało poziom integracji społecznej, budowało solidarność pokoleń oraz dawało poczucie możliwości urzeczywistnienia własnych aspiracji. Szanse biednych obszarów Polski na wyjście z kręgu zacofania związane są bardziej z uczestnictwem w sukcesie najsilniejszych regionów niż z korzystaniem z doraźnej pomocy w ramach polityki spójności. Rozwój peryferii zależy od ich skuteczności w budowaniu własnego potencjału rozwojowego. Dzięki temu może poprawić się atrakcyjność tych obszarów, co doprowadzi do powstania

²⁵ Konwergencja w każdym z tych państw przebiegała z odmienną dynamiką, z okresami silnego spowolnienia, a nawet regresu, widocznego zwłaszcza po 2008 r., w warunkach ogólnoswiatowego kryzysu finansowego i recesji. Również w przypadku wschodnich landów Niemiec, mimo olbrzymiej pomocy otrzymywanej od landów zachodnich (według niektórych ocen łączna wartość tego wsparcia przekroczyła już 1,6 bln euro), wyrównywanie dysproporcji rozwojowych w Niemczech następuje wolno. Podobnie wygląda sytuacja w przypadku Włoch, od kilkudziesięciu lat objętych polityką strukturalną, która jednak dotychczas nie spowodowała istotnej poprawy pozycji konkurencyjnej południowej części Włoch w stosunku do północy kraju.

²⁶ *Polska 2030...* (2009), s. 329.

silniejszych funkcjonalnych powiązań z liderami wzrostu, czyli metropoliami i regionalnymi centrami miejskimi.

Trudności metodologiczne z określeniem wpływu realizacji polityki spójności na wzrost gospodarczy

Przytoczone w artykule oceny wpływu wsparcia strukturalnego na PKB zostały wykonane przy wykorzystaniu dwóch modeli makroekonomicznych:

- modelu HERMIN, składającego się z 16 niezależnych modeli regionalnych skonstruowanych przez zespół badawczy WARR oraz modelu ogólnokrajowego, będącego elementem systemu modeli HERMIN stosowanego przez Dyрекcję Generalną ds. Polityki Rozwoju i Miejskiej Komisji Europejskiej do ewaluacji wdrażanej polityki wsparcia;
- dynamicznego, stochastycznego modelu równowagi ogólnej dużej skali EUImpactMOD IV, opracowanego w IBS²⁷.

Oddziaływanie funduszy UE na kształtowanie się podstawowych wskaźników makroekonomicznych (w tym na PKB) zostało w tych modelach wyodrębnione przez zestawienie scenariusza przewidującego udział Polski w polityce spójności oraz wykorzystywanie wsparcia UE z tym związanego ze scenariuszem zakładającym, że Polska nie ma dostępu do funduszy strukturalnych i spójności.

Precyzyjne zwymiarowanie wpływu na wzrost gospodarczy jest jednak bardzo trudne, dlatego przytoczone w artykule dane WARR i IBS można traktować jedynie jako ilustrację występujących trendów. Wynika to z kilku powodów²⁸:

- część funduszy europejskich nie kreuje dodatkowego przyrostu PKB, bowiem niektóre inwestycje realizowane przy ich pomocy byłyby również dokonane w sytuacji braku wsparcia strukturalnego ze strony Unii;
- pewna pula zamówień związanych z projektami realizowanymi w Polsce w ramach polityki spójności trafia do firm zagranicznych i nie przyczynia się do wzrostu PKB w kraju;
- poważny problem stanowi wyizolowanie wpływu funduszy spójności na wzrost gospodarczy spośród wielu istotnych z tego punktu widzenia czynników ekonomicznych i politycznych, takich jak: instrumenty polityki monetarnej i fiskalnej, napływ kapitału zagranicznego, reformy rynku pracy czy deregulacja gospodarki;
- podczas gdy możliwe jest pokazanie korzyści związanych z realizacją konkretnych programów wspieranych z budżetu UE, o tyle trudno jest ocenić skalę utraconych korzyści z tego tytułu, czyli zwymiarować parametry makroekonomiczne przy założeniu, że Polska nie uczestniczy w polityce spójności.

²⁷ Opis tych modeli można znaleźć w *Ocena wpływu...* (2012), s. 8—16 i *Ocena wpływu...* (2013), s. 12—25.

²⁸ Swidlicki i in. (2012), s. 10.

- Czynnikiem komplikującym takie rachunki jest fakt, że ze wsparcia strukturalnego korzysta duża liczba regionów oraz różnego rodzaju podmiotów, a także finansowane są zróżnicowane przedsięwzięcia;
- oceny wpływu funduszy strukturalnych oraz funduszu spójności na wzrost gospodarczy w ujęciu *ex post*, a więc opierające się na danych historycznych, sięgają na razie tylko 2012 r. Analizy dotyczące lat następnych mają charakter prognoz, których wykonanie wymaga przyjęcia — obarczonych ryzykiem błędu — założeń dotyczących przebiegu procesów ekonomicznych;
 - makroekonomiczne modele wykorzystywane do oceny wpływu wsparcia strukturalnego na wzrost gospodarczy opierają się na założeniach upraszczających rzeczywiste procesy zachodzące w gospodarce, co w jakiejś mierze zniekształca uzyskiwane wyniki badań;
 - fundusze UE ukierunkowane są na wspieranie reform strukturalnych, których efekty (dające się zwymiarować) często ujawniają się dopiero po długim okresie.

Ocena wpływu wsparcia z budżetu UE w ramach polityki spójności na PKB w Polsce

Bezpośrednie efekty udziału Polski w polityce spójności są łatwo dostrzegalne w postaci np. licznych przedsięwzięć infrastrukturalnych, których realizacja bez wsparcia finansowego ze strony Unii trwałaby znacznie dłużej, jeśli w ogóle w tak dużej skali byłaby możliwa. W ujęciu makroekonomicznym — jak wynika to z analiz WARR oraz JBS — napływ do Polski funduszy wspólnotowych korzystnie oddziałuje na: tempo wzrostu PKB, aktywność inwestycyjną, działalność na rzecz innowacji oraz badań naukowych i prac rozwojowych, obroty handlowe z zagranicą, a także kondycję finansów publicznych. Jest również nośnikiem zmian najważniejszych struktur społeczno-gospodarczych oraz przestrzennych, a ponadto przyczynia się do zmian instytucjonalnych i systemowych.

Dzięki wsparciu strukturalnemu dynamika PKB w Polsce w okresie 2004—2012 była w niektórych latach wyższa o 1,0—1,5 p.proc. (dane IBS) lub nawet o 1,5—1,8 p.proc. (dane WARR) w porównaniu do sytuacji, w której Polska nie korzystałaby ze środków polityki spójności (tabl. 5). Szacuje się, że w tym okresie średnioroczne tempo wzrostu było wyższe niż w scenariuszu bez funduszy UE o 0,7 p.proc. (IBS) lub 0,8 p.proc. (WARR). Z kolei jeśli pod uwagę weźmie się lata 2004—2022, wówczas różnica w dynamice PKB wyniesie od 0,3 p.proc. (IBS) do 0,4 p.proc. (WARR).

Znamienny był 2009 r., w którym Polska — jako jedyna spośród państw UE borykających się z kryzysem finansowym i recesją — zdołała utrzymać dodatnie, chociaż mocno spowolnione tempo wzrostu gospodarczego (1,6%). Z badań IBS i WARR wynika, że gdyby nie oddziaływanie funduszy strukturalnych stopa PKB byłaby bliska zeru (IBS) lub wręcz ujemna (WARR).

TABL. 5. WPŁYW WSPARCIA STRUKTURALNEGO NA PKB W POLSCE
(różnica w stosunku do scenariusza bez funduszy UE)

L a t a	Tempo zmian PKB w cenach stałych roku poprzedniego w p.proc. według		Poziom PKB w cenach bieżących w % według	
	WARR	IBS	WARR	IBS
2004	0,20	0,16	0,30	0,20
2005	0,50	0,45	1,10	0,60
2006	1,30	1,04	3,30	1,60
2007	0,70	0,83	5,40	2,40
2008	-0,40	-0,05	5,60	2,30
2009	1,80	1,53	8,20	3,90
2010	1,50	0,24	12,00	4,10
2011	0,70	0,94	14,20	5,10
2012	0,80	1,09	16,10	6,20
2004—2012 (średnia)	0,80	0,69	7,36	2,93
2013	2,10	1,17	19,90	7,50
2014	-2,10	0,46	17,80	7,90
2015	0,80	0,15	17,50	8,10
2016	-1,90	-1,82	14,10	6,20
2017	1,50	0,26	14,70	6,50
2018	0,20	-0,03	15,10	6,50
2019	0,20	-0,09	15,30	6,40
2020	0,20	-0,09	15,30	6,30
2021	-0,20	-0,21	14,80	6,10
2022	-0,60	-0,48	13,60	5,60
2004—2022 (średnia)	0,38	0,29	11,81	4,90

Ź r ó d ł o: Ocena wpływu... (2012), Ocena wpływu... (2013).

Fakt, że w niektórych latach różnica w dynamice PKB w scenariuszu ze wsparciem strukturalnym była niższa w porównaniu do sytuacji, w której Polska nie uczestniczy w polityce spójności, nie oznacza, że napływ funduszy UE może niekiedy prowadzić do kurczenia się wolumenu dóbr i usług wytwarzanych i tym samym spowalniać tempo wzrostu. Ujemne wartości wskaźników stopy PKB są przede wszystkim wynikiem założonego ograniczenia wydatkowania środków w ramach polityki spójności, które przyczynia się do wystąpienia efektu bazy. Innymi słowy, wzrost PKB w scenariuszu uwzględniającym fundusze UE odbywa się z wyższego poziomu niż to ma miejsce w scenariuszu pomijającym wsparcie unijne. W rezultacie, przy zmniejszeniu skali zasilania gospodarki przez UE, stopa wzrostu gospodarczego w scenariuszu z funduszami ulega spadkowi poniżej wartości analogicznego wskaźnika w scenariuszu zakładającym brak tego wsparcia. Z tego powodu w całym badanym okresie średnioroczny wpływ polityki spójności na realną dynamikę PKB wynosi tylko od 0,3 p.proc. (IBS) do 0,4 p.proc. (WARR).

W efekcie realizacji przez Polskę polityki spójności PKB w 2012 r. w porównaniu z 2004 r. był o 6,2% (dane IBS) lub nawet o 16,1% (dane WARR) wyższy niż byłby w przypadku braku funduszy strukturalnych. W 2022 r. przyrost PKB

z tego tytułu wynieść ma odpowiednio 5,6% (IBS) lub 13,6% (WARR). Konsekwencją tego będzie zmniejszenie różnicy PKB *per capita* Polski w stosunku do średniej dla UE-27 o 3,8—4,3 p.proc. w 2012 r. oraz 4,0—5,2 p.proc. w 2022 r.

Wsparcie z budżetu UE stymuluje popyt inwestycyjny oraz wpływa na popyt konsumpcyjny, przyczyniając się dzięki keynesowskiemu mechanizmowi mnożnikowemu do wzrostu PKB. W rezultacie siła tego oddziaływania na PKB zależała od wielkości funduszy dostępnych w poszczególnych latach i wyraźnie się zmniejszała w okresach styku kolejnych okresów wieloletniego planowania finansowego, w miarę wyczerpywania się puli przewidzianej dla Polski na dany okres. Efekty podażowe — związane m.in. z rozbudową i modernizacją infrastruktury technicznej, wzrostem kapitału ludzkiego i poprawą jego jakości, a także rozbudową i unowocześnieniem parku maszynowego przedsiębiorców — zasadniczo ujawnią się dopiero w dłuższej perspektywie i będą tym większe, im większy będzie udział przedsięwzięć służących poprawie innowacyjności i konkurencyjności naszej gospodarki w łącznej wielkości wsparcia strukturalnego otrzymanego przez Polskę z budżetu UE.

W latach 2004—2012 Polska wykorzystywała politykę spójności w sposób ekstensywny, przeznaczając pieniądze głównie na rozbudowę i modernizację infrastruktury technicznej, przy relatywnie małym udziale projektów dotyczących zaawansowanych technologii i innowacji, które podnosiłyby międzynarodową konkurencyjność polskiej gospodarki. Z tego powodu wydajność pracy wzrosła w relatywnie niewielkim zakresie i w odniesieniu do średniej dla UE-27 była w 2012 r., zdaniem WARR, wyższa jedynie o 1,7 p.proc. w porównaniu do scenariusza nieuwzględniającego funduszy strukturalnych, zaś w ocenie IBS poprawa wydajności pracy w ogóle nie nastąpiła. Oddziaływanie napływających funduszy UE na wzrost gospodarczy mogłoby być silniejsze, gdyby towarzyszyły temu głębokie reformy strukturalne gospodarki (uelastycznienie rynku pracy, konsolidacja sektora finansów publicznych) oraz mechanizmów promujących wykorzystywanie wiedzy i innowacji w działalności biznesowej.

Komisja Europejska oczekuje, że wsparcie strukturalne przewidziane dla Polski w latach 2014—2020 zostanie, w większym niż poprzednio stopniu, wykorzystane na przedsięwzięcia związane z realizacją celów strategii *Europa 2020*. W najbliższych siedmiu latach na znaczeniu powinny zyskać projekty dotyczące wydajności energetycznej, odnawialnych źródeł energii, innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorców (zwłaszcza małych i średnich), a także zatrudnienia, edukacji i walki z ubóstwem. Zaowocować to może większą niż w latach 2004—2012 poprawą wskaźnika wydajności pracy. W rezultacie różnica między scenariuszami z wykorzystaniem funduszy strukturalnych i bez wsparcia strukturalnego ze strony Unii wyniesie w 2022 r. 2,8 p.proc. (dane WARR) lub 4,2 p.proc. (IBS).

Z przeprowadzonych przez WARR oraz IBS badań wynika, że na udziale Polski w polityce spójności UE skorzystają wszystkie regiony kraju. Skala oddzia-

ływania na wzrost gospodarczy będzie jednak zróżnicowana (tabl. 6). Największa różnica w PKB *per capita* w stosunku do średniej dla UE-27 w zależności od tego czy Polska korzysta czy też nie korzysta ze wsparcia strukturalnego wystąpi w przypadku woj. mazowieckiego i wyniesie od 4,2 p.proc. (dane IBS) do 10,1 p.proc. (dane WARR) w 2012 r. oraz od 4,4 p.proc. (IBS) do 10,9 p.proc. (WARR) w 2022 r. Wpływ środków strukturalnych na PKB *per capita* będzie również wyraźnie widoczny w przypadku województw pomorskiego oraz warmińsko-mazurskiego. W najmniejszym stopniu na polityce spójności skorzystają natomiast województwa: kujawsko-pomorskie, podlaskie, małopolskie i lubelskie, chociaż w każdym z nich nastąpi wzrost PKB na mieszkańca.

**TABL. 6. WPŁYW ŚRODKÓW STRUKTURALNYCH NA POZIOM PKB *PER CAPITA* W PPS
WEDŁUG WOJEWÓDZTW W ODNIESIENIU DO ŚREDNIEJ UE-27
(różnica w p.proc. w stosunku do scenariusza bez wsparcia z budżetu UE)**

Województwa <i>a</i> — WARR <i>b</i> — IBS	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dolnośląskie <i>a</i>	0,2	0,4	0,8	1,2	1,1	2,0	3,3	3,4	4,4	5,3
..... <i>b</i>	0,17	0,37	0,81	1,24	1,07	2,20	2,53	3,30	4,19	5,03
Kujawsko-pomorskie <i>a</i>	0,1	0,4	0,8	1,2	1,1	1,5	2,3	2,6	3,0	4,1
..... <i>b</i>	0,05	0,35	0,77	1,15	1,24	1,66	1,98	2,81	3,67	4,50
Lubelskie <i>a</i>	0,0	0,2	0,6	1,1	0,8	1,1	1,9	2,4	3,4	4,2
..... <i>b</i>	0,00	0,31	0,77	1,35	1,18	1,83	2,09	3,00	3,94	4,86
Lubuskie <i>a</i>	0,3	0,4	1,0	1,1	1,6	3,9	3,2	3,7	4,6	5,8
..... <i>b</i>	0,20	0,41	0,96	1,29	1,61	3,07	2,61	3,69	4,76	5,79
Łódzkie <i>a</i>	0,1	0,2	0,7	1,3	1,2	2,2	2,5	3,6	6,0	6,9
..... <i>b</i>	0,06	0,19	0,77	1,33	1,21	2,41	2,07	2,85	3,63	4,42
Małopolskie <i>a</i>	0,1	0,3	0,6	0,8	0,9	1,5	2,6	3,3	3,4	4,9
..... <i>b</i>	0,04	0,24	0,60	0,80	1,53	1,38	1,77	2,21	2,72	3,25
Mazowieckie <i>a</i>	0,2	0,3	0,9	1,7	2,3	4,9	7,3	8,4	10,1	12,7
..... <i>b</i>	0,20	0,26	0,66	1,20	1,56	2,83	3,24	3,65	4,21	4,85
Opolskie <i>a</i>	0,0	0,2	0,6	0,9	0,8	1,4	2,0	2,0	3,5	4,0
..... <i>b</i>	0,02	0,26	0,73	1,12	1,29	2,05	2,19	2,39	2,69	3,12
Podkarpackie <i>a</i>	0,0	0,2	0,6	0,8	0,9	1,4	2,6	4,3	4,6	6,6
..... <i>b</i>	0,02	0,22	0,60	0,98	1,06	1,81	2,49	3,18	3,96	4,75
Podlaskie <i>a</i>	0,0	0,3	0,7	0,9	0,8	1,4	2,0	2,7	3,2	4,2
..... <i>b</i>	0,02	0,41	1,01	1,30	1,25	1,97	2,29	3,55	4,78	5,96
Pomorskie <i>a</i>	0,1	0,5	1,1	1,9	1,7	3,2	4,7	4,8	7,4	8,9
..... <i>b</i>	0,06	0,48	0,95	1,69	1,53	3,14	3,37	3,53	4,03	4,57
Śląskie <i>a</i>	0,2	0,3	0,7	1,3	1,4	2,7	4,4	5,1	4,9	7,1
..... <i>b</i>	0,10	0,22	0,58	1,12	1,16	2,01	2,56	3,00	3,54	4,12
Świętokrzyskie <i>a</i>	0,0	0,3	0,9	1,0	0,7	1,5	3,2	3,5	4,5	6,3
..... <i>b</i>	0,00	0,30	0,87	1,15	0,84	1,85	2,77	3,72	4,75	5,79
Warmińsko-mazurskie <i>a</i>	0,0	0,3	0,8	1,2	1,4	2,3	3,4	5,0	6,9	9,1
..... <i>b</i>	0,02	0,34	1,01	1,52	1,51	3,23	3,25	4,17	5,27	6,34
Wielkopolskie <i>a</i>	0,0	0,2	1,5	1,4	1,3	2,4	2,6	3,5	4,1	5,4
..... <i>b</i>	0,02	0,26	1,32	1,37	1,17	2,29	1,78	2,22	2,72	3,25
Zachodniopomorskie <i>a</i>	0,0	0,5	1,2	2,1	1,8	4,0	3,5	3,9	4,3	5,4
..... <i>b</i>	0,01	0,54	1,24	1,98	1,79	3,67	2,82	3,25	3,88	4,53

TABL. 6. WPŁYW ŚRODKÓW STRUKTURALNYCH NA POZIOM PKB *PER CAPITA* W PPS WEDŁUG WOJEWÓDZTW W ODNIESIENIU DO ŚREDNIEJ UE-27 (dok.)

Województwa <i>a</i> — WARR <i>b</i> — IBS	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dolnośląskie <i>a</i>	4,8	5,2	4,6	5,3	5,4	5,5	5,5	5,3	4,9
..... <i>b</i>	5,33	5,40	4,11	4,06	3,98	3,89	3,82	3,70	3,44
Kujawsko-pomorskie <i>a</i>	3,7	4,2	3,7	4,3	4,5	4,6	4,7	4,6	4,3
..... <i>b</i>	4,82	4,94	3,77	3,81	3,79	3,74	3,71	3,61	3,37
Lubelskie <i>a</i>	3,5	3,9	3,1	3,8	3,8	3,8	3,8	3,6	3,2
..... <i>b</i>	5,26	5,45	4,23	4,40	4,44	4,45	4,45	4,37	4,09
Lubuskie <i>a</i>	5,5	6,0	5,5	6,2	6,4	6,6	6,7	6,6	6,2
..... <i>b</i>	6,19	6,32	4,79	4,81	4,77	4,70	4,65	4,52	4,20
Łódzkie <i>a</i>	6,4	7,0	6,3	7,1	7,2	7,3	7,3	6,9	6,3
..... <i>b</i>	4,76	4,90	3,83	3,96	3,98	3,96	3,96	3,87	3,63
Małopolskie <i>a</i>	4,2	4,6	3,7	4,4	4,5	4,5	4,5	4,2	3,7
..... <i>b</i>	3,50	3,67	3,00	3,29	3,38	3,43	3,46	3,41	3,19
Mazowieckie <i>a</i>	11,3	11,9	10,0	11,4	11,8	12,1	12,3	11,9	10,9
..... <i>b</i>	5,11	5,29	4,34	4,68	4,78	4,80	4,82	4,72	4,41
Opolskie <i>a</i>	3,4	3,8	3,1	3,8	4,0	4,2	4,3	4,3	4,0
..... <i>b</i>	3,34	3,50	2,90	3,19	3,30	3,36	3,41	3,38	3,18
Podkarpackie <i>a</i>	5,9	6,6	5,6	6,6	6,8	7,0	7,0	6,8	6,2
..... <i>b</i>	5,17	5,54	4,72	5,40	5,67	5,81	5,93	5,90	5,55
Podlaskie <i>a</i>	3,5	3,9	3,1	3,8	4,0	4,1	4,2	4,0	3,7
..... <i>b</i>	6,45	6,65	5,08	5,19	5,19	5,16	5,14	5,02	4,69
Pomorskie <i>a</i>	8,0	8,7	7,6	8,6	8,8	9,0	9,0	8,6	7,8
..... <i>b</i>	4,77	4,87	3,96	4,18	4,21	4,20	4,19	4,09	3,81
Śląskie <i>a</i>	6,8	7,5	6,9	7,9	8,2	8,5	8,6	8,5	8,0
..... <i>b</i>	4,39	4,58	3,80	4,15	4,27	4,32	4,37	4,31	4,06
Świętokrzyskie <i>a</i>	5,6	6,3	5,4	6,5	6,8	7,0	7,1	6,9	6,4
..... <i>b</i>	6,27	6,59	5,32	5,77	5,93	6,01	6,09	6,02	5,67
Warmińsko-mazurskie <i>a</i>	8,4	9,4	8,0	9,0	8,9	8,8	8,5	7,8	6,8
..... <i>b</i>	6,84	7,19	5,90	6,46	6,67	6,76	6,84	6,76	6,35
Wielkopolskie <i>a</i>	5,0	5,5	5,0	5,7	6,0	6,2	6,4	6,2	5,8
..... <i>b</i>	3,47	3,59	2,86	3,03	3,08	3,09	3,09	3,03	2,84
Zachodniopomorskie <i>a</i>	4,5	4,7	3,7	4,2	4,1	4,0	3,8	3,5	3,0
..... <i>b</i>	4,78	4,87	3,82	3,93	3,93	3,91	3,88	3,79	3,54

Ź r ó d ł o: jak przy tabl. 5.

OCENA KORZYŚCI UZYSKIWANYCH PRZEZ PAŃSTWA UE-15 Z TYTUŁU UDZIAŁU POLSKI W POLITYCE SPÓJNOŚCI

Na udziale Polski w polityce spójności korzystają również kraje UE-15. Po pierwsze związane jest to z faktem, że firmy z tych państw są w Polsce wykonawcą (podwykonawcą) niektórych projektów współfinansowanych z budżetu Unii. Po drugie, dzięki przyspieszonej (w następstwie realizacji polityki spójności) modernizacji gospodarki rośnie w Polsce zapotrzebowanie na importowane wyroby i usługi, których głównym dostawcą są kraje UE-15.

Zgodnie z szacunkami IBS, korzyści, jakie kraje UE-15 uzyskają w latach 2004—2015 wyniosą 42,6 mld euro (w cenach z 2005 r.) i będą odpowiadały 55,1% łącznej wielkości wydatków poniesionych przez kraje UE-15 na realizację polityki spójności w Polsce. Jeśli pod uwagę weźmie się także Czechy, Słowację i Węgry będzie to odpowiednio 74,7 mld euro oraz 57,4%²⁹.

Dodatkowy eksport z państw UE-15 do Polski, Czech, Słowacji i Węgier obniża koszty finansowania polityki spójności, jakie ponoszą kraje UE-15 w drodze wpłat do wspólnego budżetu UE. Z każdego bowiem euro wydanego na wsparcie strukturalne dla Polski, Czech, Słowacji i Węgier, kraje UE-15 otrzymują średnio 57 eurocentów w postaci zwiększonego eksportu towarów i usług. Oznacza to, że realne obciążenie gospodarki państw UE-15 wynikające z realizacji europejskiej polityki spójności jest niższe niż wskazuje prosty rachunek na poziomie rozliczeń z budżetem UE. W kategoriach bezwzględnych największy dodatkowy eksport mają Niemcy (31,5 mld euro, czyli 125% wpłat netto na politykę spójności realizowaną w Polsce, Czechach, Słowacji i na Węgrzech), a następnie: Włochy (6,9 mld euro; 54%), Holandia (6,5 mld euro; 83%), Francja (5,6 mld euro; 20%) i Wielka Brytania (4,8 mld euro; 41%)³⁰.

Podsumowanie

Dostęp do funduszy polityki spójności stanowi jeden z najważniejszych czynników umożliwiających Polsce niwelowanie zapóźnienia rozwojowego w stosunku do krajów UE-15. Kwestią do dyskusji jest, w jakim stopniu skrócenie przez Polskę dystansu w PKB *per capita* stanowiło efekt udziału Polski w realizacji polityki spójności, a jaką rolę odegrały endogeniczne czynniki wzrostu polskiej gospodarki. Według niektórych ocen 24—27% postępu, jaki Polska uczyniła w latach 2004—2012 w niwelowaniu różnicy w PKB *per capita* w stosunku do średniej unijnej będzie można przypisać oddziaływaniu wsparcia strukturalnego³¹. Choć od 2009 r., w tym zwłaszcza w 2012 r., dynamika PKB uległa w Polsce spowolnieniu, to jednak dzięki odpowiedniemu ukierunkowaniu działań realizowanych przy wsparciu strukturalnym ze strony UE, nasz kraj zdołał utrzymać dodatnie tempo wzrostu gospodarczego. Generalnie jednak, mimo że Polska od 2007 r. jest największym biorcą funduszy spójności, międzynarodowa konkurencyjność gospodarki nie uległa dotychczas zasadniczej poprawie.

W latach 2004—2012 Polska wykorzystywała politykę spójności w sposób ekstensywny, przeznaczając fundusze głównie na rozbudowę i modernizację infrastruktury, przy relatywnie małym udziale projektów dotyczących zaawansowanych technologii i innowacji, które podnosiłyby jej międzynarodową konkurencyjność. Aby inwestycje infrastrukturalne sprzyjały szybkiemu postępowi

²⁹ Zawistowski i in. (2011), s. 51, 68, 120.

³⁰ Zawistowski i in. (2011), s. 5.

³¹ Kaczor T. (2009), s. 29 i 30.

w niwelowaniu dysproporcji rozwojowych dzielących Polskę od państw UE-15, muszą być mocno powiązane z reformami strukturalnymi.

Fundusze napływające do Polski dzięki polityce spójności wpływały dotychczas na wzrost gospodarczy przede wszystkim poprzez czynniki popytowe. W rezultacie siła ich oddziaływania na PKB zależała od wielkości funduszy wykorzystanych w poszczególnych latach i wyraźnie się zmniejszała w okresach styku kolejnych okresów wieloletniego planowania finansowego (2004—2006, 2007—2013, 2014—2020), w miarę wyczerpywania się puli przewidzianych dla Polski na dany okres. Efekty podażowe — związane m.in. z rozbudową i modernizacją infrastruktury technicznej, wzrostem kapitału ludzkiego i poprawą jego jakości, a także rozbudową i unowocześnieniem parku maszynowego przedsiębiorców — zasadniczo ujawnią się dopiero w dłuższej perspektywie, potęgując wpływ realizacji przez Polskę polityki spójności na wzrost gospodarki, dokonujący się poprzez czynniki popytowe.

Czynniki podażowe ujawnią się tym szybciej i z tym większą siłą, im większy będzie udział przedsięwzięć służących poprawie innowacyjności i konkurencyjności gospodarki w łącznej wielkości funduszy otrzymanych przez Polskę z budżetu UE. Nacisk na takie wykorzystanie jest zgodny z oczekiwaniami Komisji Europejskiej, jako że realizacja polityki spójności służyć ma w dużym stopniu wspieraniu celów strategii *Europa 2020*.

dr Paweł Wieczorek — *Ministerstwo Gospodarki*

LITERATURA

- Budget UE 2012. Financial report* (2013), European Commission
- Cohesion policy 2014—2020: financial allocations by country and type of regions* (2013), portal Insideurope.eu (<http://insideurope.eu/taxonomy/term/204>)
- Council adopts the multiannual financial framework 2014—2020* (2013), 15259/13 Presse 439, Brussels
- EU cohesion funding — key statistics* (2013), portal ec.europa.eu (http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/funding/index_en.cfm)
- Jędrzejewska S. (2013), portal www.wyborcza.biz, dostęp od 8 lutego 2013 r.
- Kaczor T. (2009), *Wpływ realizacji polityki spójności na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych NPR 2004—2006 i NSS 2007—2013. Raport końcowy 2009*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową oraz PreVision, Gdańsk-Warszawa
- Małuszyńska E., Sapała M. (2012), *Wieloletnie ramy finansowe Unii Europejskiej na lata 2014—2020*, „Studia BAS”, nr 3
- Ocena wpływu realizacji polityki spójności na kształtowanie się wybranych wskaźników makroekonomicznych na poziomie krajowym i regionalnym za pomocą modeli makroekonomicznych HERMIN. Aneks Szczegółowe tabele wynikowe do raportu końcowego nr 1* (2013), Zespół badawczy Wrocławskiej Agencji Rozwoju Regionalnego, Wrocław
- Ocena wpływu realizacji polityki spójności na kształtowanie się wybranych wskaźników makroekonomicznych na poziomie krajowym i regionalnym za pomocą ilościowego modelu ekono-*

- micznego. *Symulacje modelu EUImpactMOD IV — zestawienie wyników* (2012), Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa
- Polska 2030. Wyzwania rozwojowe* (2009), raport przygotowany przez Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, Warszawa
- Russel P. (2012), *Ewolucja wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej*, „Studia BAS”, nr 3
- Serafin P. (2013), portal www.euractiv.pl, dostęp od 25 lutego 2013 r.
- Sierak J., Bitner M., Gałązka A., Górniak R. (2013), *Oszacowanie środków niezbędnych do zapewnienia krajowego wkładu publicznego do projektów realizowanych w ramach średniookresowych ram finansowych 2014—2020. Raport z przeprowadzonych badań*, Warszawa
- Swidlicki P., Ruparel R., Person M., Howarth C. (2012), *Off target: the case for bringing regional policy back home*, portal Open Europe (www.openeurope.org.uk)
- The EU's 2014—2020 budget in figures* (2013), „EurActiv”, No. 12, February
- Zawistowski J. i in. (2011), *Ocena korzyści uzyskiwanych przez państwa UE-15 w wyniku realizacji polityki spójności w krajach Grupy Wyszehradzkiej. Raport końcowy*, Instytut Studiów Strukturalnych, Warszawa

SUMMARY

The article describes the final shape of the "Multilateral Financial Framework of the European Union 2014—2020," with particular emphasis on funding for Poland from the participation in the EU's cohesion policy, as well as the expected impact of the money on the growth of the Polish economy and regional development. The author presents the role of EU funds in closing the gap in development, in relation to the high developed countries of the European Union (the old "15").

РЕЗЮМЕ

Статья представляет последний вариант документа «Многосторонние финансовые рамки Европейского союза на 2014—2020 гг.» с особым учетом средств для Польши в области союзной политики сплоченности, а также предусмотренное влияние этих средств на экономический рост в Польше и региональное развитие. В статье была представлена роль союзных фондов в нивелировке разниц в развитии по сравнению с развитыми странами Европейского союза (так называемых «15» старых членов).