

Andrzej Janowicz

**OCENA WPLYWU ŚRODKÓW UNII EUROPEJSKIEJ
NA WYBRANE WSKAŹNIKI
SPOŁECZNO-GOSPODARCZE POLSKI
W LATACH 2004–2013**

WPROWADZENIE

W dekadę po akcesji Polski do Unii Europejskiej nie powstał w Polsce ani oficjalny rządowy, ani nieoficjalny, pozarządowy raport, którego celem byłby rzetelny, obiektywny i poprawny merytorycznie bilans korzyści i strat związanych z członkostwem w UE. A przecież rząd i sejm mają konstytucyjny obowiązek informowania obywateli o stanie państwa. Powierzchowne (acz obszerne pojemnościowo) opracowania Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (MIiR)¹ czy Ministerstwa Spraw Zagranicznych (MSZ)², a co gorsza i GUS-u, pokazujące tylko pozytywne aspekty integracji z UE, niestety, nie biorą pod uwagę negatywnych skutków integracji Polski z Unią Europejską. Szczególnie raporty MSZ i MIiR cechuje natrętna propaganda rzekomych korzyści z integracji z UE, a zawarte w nich dane statystyczne i wskaźniki nasuwają uzasadnione wątpliwości co do ich rzetelności i poprawności wyliczenia, jak i sposobu ich interpretacji (autorzy raportów widzą nawet korzyści tam gdzie ich nie ma). Tęgo typu postępowanie jest powszechne dla podejścia polskiej administracji do procesów integracyjnych. Dlatego też, intencją autora niniejszego artykułu jest w miarę swoich skromnych możliwości, na podstawie zgromadzonych materiałów, ze zwróceniem szczególnej uwagi

¹ *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej i realizowanej polityki spójności na rozwój kraju*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa kwiecień 2014.

² *Polskie 10 lat w UE*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2014.

na ich rzetelność i poprawność merytoryczną, próba przedstawienia, realnych, prawdziwych skutków w aspekcie społecznym i ekonomicznym, wynikających z akcesji Polski w UE.

1. KRYTYCZNA OCENA AKCESJI POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ W MEDIACH

Ryszard Bugaj dostrzega niekonsekwencję w postępowaniu rządu, który zdecydował się na strategię prezentowania Polski jako pierwszego ucznia w unijnej klasie, a tym, że bilans członkostwa, jak i ocena umowy akcesyjnej są tego zaprzeczeniem. Nie jest przypadkiem, że właściwie nie ma bilansowych analiz. Zresztą, ogromna część „badań nad Unią” jest prowadzona za jej pieniądze. Brukselska biurokracja bardzo skutecznie sponsoruje opinio-twórcze środowiska, co ma wielkie znaczenie dla jej obrazu³. Te osiągnięcia we właściwy sposób spuentowała redaktor Janina Paradowska z „Polityki”, która w jednym z programów telewizyjnych powiedziała, że jeśli Polska odnosiła sukcesy to jako dziecko w szkole specjalnej troski, a teraz musi uczęszczać do normalnej szkoły, tzn. sprostać konkurencji państw Unii Europejskiej – (z przyp. autora).

Podobny pogląd w tej sprawie prezentuje Stanisław Żerko, który też dostrzega brak bezstronnego, gruntownego bilansu realnych korzyści, jakie daje Polsce członkostwo w Unii Europejskiej. Dodaje on, że:

„Warto pamiętać, że potężne środki na propagowanie zalet tego członkostwa pochodzą z samych funduszy unijnych, co z natury rzeczy ma negatywny wpływ na rzetelność tych ocen”⁴.

Podkreśla, że dużą rolę odgrywają też propagandowe działania władz, które wspierają i upowszechniają materiały przygotowane przez ekspertów związanych z obozem rządowym, przytaczając je jako bezstronne, obiektywne i rzetelne analizy. Efektem takich działań jest ignorowanie przez dużą część komentatorów zjawisk patologicznych towarzyszących w Polsce wydawaniu

³ R. Bugaj, *Scenariusze dla kontynentu*, <http://www.uwazamze.pl/arttykul/80482/scenariusze-dla-kontynentu> [dostęp: 25.03.2015].

⁴ S. Żerko, *Przyszłość Unii Europejskiej w polskiej publicystyce politycznej*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” Nr 153/2013, Poznań 2013, s. 2.

unijnych środków finansowych – marnotrawieniu funduszy, nieefektywności części wydatków, niebezpieczne zadłużanie się gmin, korupcja⁵.

Andrzej Sadowski dodaje, że pomniejszane jest znaczenie polskiej składki do unijnej kasy, wielkość tzw. wkładu własnego do projektów finansowanych ze środków unijnych, wysokość kosztów transakcyjnych i obsługi funduszy unijnych. Powołując się na doświadczenia krajów europejskich i afrykańskich, pokazuje, że tylko praca obywateli, dobre rządzenie są gwarantem trwałego dobrobytu. Pieniądze, które pochodzą z zewnątrz, bez względu na formę pomocy i kwotę, trzeba traktować tylko i wyłącznie w kategoriach premii poza systemem. W tytule udzielonego przez niego wywiadu zawarta jest znakomita puenta obrazująca relacje Polski z UE: „Polsce dyktuje się, co powinna chcieć, a nie to, co jej jest potrzebne”⁶.

Jerzy Baczyński daje wyraz głębokiej dezaprobaty dla działań podejmowanych przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju wobec mediów (zwłaszcza, że większość z nich znajduje się obecnie w trudnej sytuacji finansowej) biorących udział w organizowanych przez ministerstwo – „konkursach dotacji na działania informacyjne Funduszy Europejskich”⁷. W konkursach niezmiennie nagradzane są wyłącznie publikacje w najwyższym stopniu spełniające oczekiwania ministerstwa (które są precyzyjnie określone) w zakresie budowania i utrwalania pozytywnego wizerunku funduszy europejskich oraz płynących z nich korzyści. Stwierdza, że:

„Akurat wydawanie funduszy unijnych powinno podlegać szczególnie wnikliwej i krytycznej ocenie mediów, chodzi tu bowiem o miliardy złotych, często wydawanych pośpiesznie, byle jak, gdzie w wielu przypadkach od sensu ważniejsza jest propaganda i biurokratyczna sprawozdawczość (...), ale kiedy urząd publicznie jawnie i oficjalnie stosuje wobec mediów procedury z pogranicza korupcji i szantażu, wtedy mamy do czynienia z ewidentnym naruszeniem konstytucji i prawa prasowego”⁸.

Wszystkie te publikacje, w nadzwyczaj pozytywny sposób oceniające wydawanie unijnych pieniędzy i działalność agent rządowych, są nieoznakowane żadnymi ostrzeżeniami typu „reklama” czy „promocja”. Czyli ma tu miejsce proceder kupowania za publiczne pieniądze opinii, a nie usługi informacyjnej.

⁵ *Ibidem*, s. 5.

⁶ M. Pieńkowski, wywiad z Andrzejem Sadowskim, „Rzeczpospolita 04.06.2013, <http://www4.rp.pl/artykul/1015962-Polsce-dyktuje-sie--co-powinna-chciec--a-nie--co-jest-jej-potrzebne.html> [dostęp: 23.11.2014].

⁷ J. Baczyński, *Jak pisać o Funduszach Europejskich? Wstyd, Pani Minister*, „Polityka” nr 2841/2012.01.11, s. 7.

⁸ *Ibidem*.

W swoim instruktażu dla mediów MRiI idzie jeszcze dalej, wydając za unijne pieniądze 140 stronicową książkę pt. „Jak pisać o Funduszach Unijnych”, w której pozwala sobie na obszerne uwagi dotyczące kompozycji tekstów, poprawności stylistycznej, redagowania gazet i magazynów, konstrukcji tabel i infografiki, zamieszcza nawet katalog porad ortograficznych⁹.

2. SALDO ROZLICZEŃ POLSKI Z UE

Polska od pierwszego dnia udziału w UE wpłaca do jej budżetu składkę w pełnej wysokości, z tym, że w 2004 r. została ona odpowiednio pomniejszona do wymiaru 8 miesięcy¹⁰ (zob. tabela 1). Należy zwrócić szczególną uwagę na fakt, że Polska też od początku akcesji do UE należy do grupy 10 państw członkowskich płacących najwyższe składki. W 2005 r., który był pełnym pierwszym rokiem uczestnictwa Polski w UE, wpłacona składka stanowiła 1,99% składki wszystkich państw członkowskich i była 9 pod względem wysokości. W 2013 r. udział w ogólnej składce unijnej wyniósł 3,27%, a w 2014 r. – 3,19%, co klasyfikowało Polskę na 8 miejscu wśród najwyższych płatników do unijnego budżetu.

W 2014 r. wartość nominalna składki płaconej przez Polskę była wyższa niż płacona przez bogatsze państwa UE, Belgię, Danię czy Austrię, a porównywalna ze składką płaconą przez Szwecję¹¹. Wpłaty czterech państw najwięk-

⁹ J. Miodek, M. Maziarz, T. Piekat, M. Poprawa, G. Zarzeczny, *Jak pisać o Funduszach Europejskich?*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

¹⁰ Na mocy zobowiązania traktatowego Polska odprowadza do budżetu ogólnego Unii Europejskiej, w ramach tzw. systemu środków własnych UE, składkę obliczoną zgodnie z metodologią Unii Europejskiej. W skład systemu środków własnych, zgodnie z decyzją Rady Nr 2007/436/WE, Euratom z dnia 7 czerwca 2007 r., wchodzi następujące elementy:

- tradycyjne środki własne (ang. *traditional own resources* – TOR), do których wlicza się opłaty celne i cukrowe,
- wpłaty państw członkowskich obliczone na podstawie podatku VAT zgodnie z metodologią UE (zwane środkiem własnym z tytułu VAT),
- wpłaty państw członkowskich obliczone na podstawie dochodu narodowego brutto (zwane środkiem własnym z tytułu DNB),
- rabat brytyjski,
- mechanizm korekcyjny na rzecz Niderlandów i Szwecji ustalony na lata 2007–2013 w zakresie środka własnego z tytułu DNB.

¹¹ *Ostateczne przyjęcie budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2014*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej I/1. 20.02.2014, s. 17.

Tabela 1.

Kwoty transferów z budżetu UE, składka oraz saldo (pozycja netto w mln euro)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Razem*
Transfery razem	2 478	4 018	5 269	7 406	7 396	9 258	11 229	14 271	15 440	15 636	97 180
Składka i zwroty	1 319	2 402	2 556	2 824	3 410	3 247	3 492	3 778	3 570	4 441	33 048
Saldo	1 159	1 616	2 712	4 582	3 986	6 012	7 738	10 492	11 870	11 195	64 133
Saldo, jako % PKB	0,56	0,66	0,99	1,45	1,09	1,92	2,18	2,83	3,11	2,87	
PKB	204 647	244 585	271 596	311 708	362 963	311 484	354 707	370 529	381 525	389 714	
Dynamika PKB r/r %	5,3	3,6	6,2	6,8	5,1	1,6	3,9	4,5	2,0	1,6	
Wpływ funduszy unijnych na wzrost PKB %**	0,2	0,5	1,2	0,8	-0,2	1,6	1,5	0,8	0,9	0,04	

* Kwota transferów liczona od maja 2004 r. do maja 2014 r.

** W rubryce podano dane według obliczeń Ministerstwa Infrastruktury i Rolnictwa, w których zostały uwzględnione tylko fundusze spójności.

Źródło: opracowanie własne; na podstawie danych Ministerstwa Finansów i NBP.

szych płatników netto, Niemiec, Francji, Włoch i Wielkiej Brytanii stanowiły 62% składki unijnej.

Dominujący udział w dochodach budżetowych UE stanowi część DNB – dochodu narodowego brutto (w 2013 r. – 0,95%) przekazywana przez państwa członkowskie. W 2013 r. wpłata z tego tytułu stanowiła 74,31% budżetu unijnego.

Ze składki zapłaconej w roku 2013 wynoszącej 4,4 mld euro, 3,2 mld euro to składka zależna od poziomu naszego DNB, a 1,2 mld euro to udział w podatku VAT i tzw. tradycyjne środki własne UE takie, jak cła, opłaty wyrównawcze itp. Oznacza to, że około 75% naszej składki zależy od poziomu naszego DNB i razem ze wzrostem gospodarczym w Polsce ta część naszej składki będzie corocznie rosła.

Jest to szczególnie ważne w związku z wprowadzoną przez UE nową metodą liczenia PKB w krajach członkowskich, która w Polsce obowiązuje od 1 września 2014 roku.

Przypomnijmy tylko, że od 1 września 2014 roku dane dotyczące polskiego PKB są publikowane w kraju i przekazywane do Unii Europejskiej w tzw. standardzie ESA 2010 (do tej pory były publikowane w standardzie ESA 1995).

Jest to rezultatem rozporządzenia Parlamentu i Rady UE z 21 maja 2013 r., wprowadzającego zmiany do obowiązującego Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych (ESA), który służy do analizy sytuacji gospodarczej i statystycznego pomiaru wyników gospodarczych we wszystkich krajach o gospodarce rynkowej.

Zmiany te polegały głównie na tym, że do dotychczas objętych tymi rachunkami sektorów działalności gospodarczej dołączono usługi prostytutki, obrót narkotykami i przemyt głównie towarów akcyzowych (papierosy, alkohol, paliwa).

Dodatkowo, każdy kraj członkowski może samodzielnie zdecydować o wliczaniu do PKB wartości obrotu jeszcze jednego nielegalnego sektora działalności, specyficznego dla jego gospodarki (w przypadku Polski będzie to obrót towarami podrobionymi).

Według GUS oznacza to, że polskie PKB będzie dodatkowo o około 1% wyższe niż do tej pory, co oznacza jego wzrost o kwotę około 17,2 mld zł w warunkach roku 2014, a z tego wynika wyższe obciążenie składką do budżetu UE. W saldzie rozliczeń z UE należy uwzględnić fakt, że Polska płaci składkę „z góry”, co jest warunkiem pozyskania funduszy unijnych¹².

¹² Płatności te realizowane są każdego pierwszego roboczego dnia miesiąca, 12 razy w roku. Ogólną zasadą jest to, że miesięczna składka powinna wynosić 1/12 rocznej

Natomiast wpłata funduszy dokonywana jest „z dołu” i nigdy nawet nie da się precyzyjnie określić ani wielkości kwoty, ani terminu ich wpłaty. Można powiedzieć, że w tej sytuacji na korzyść UE działa znana reguła transformacji pieniądza w czasie.

Należy również zauważyć, że poziom wydatków budżetu ogólnego UE może zostać zmieniony w trakcie roku na podstawie nowelizacji budżetu, co pociąga za sobą zmianę wysokości płaconej składki.

Polska jest największym beneficjentem funduszy unijnych według ich wartości nominalnej (zob. tabela 1). Fakt ten stanowi koronny argument propagandowy, mający jednoznacznie przesądzać o korzyściach i przynależności Polski do UE, chociaż jest to jedyny wskaźnik, korzystnie wyróżniający Polskę wśród innych państw w rozliczeniach z budżetem UE. Efekt wielkości transferów środków unijnych znacznie słabnie, jeśli liczy się je w ujęciu *per capita*.

Według tego kryterium, Polska w latach 2004–2012 uzyskała 1391 euro, zajmując pod tym względem 7 miejsce wśród państw członkowskich mających status beneficjentów netto. Nadwyżka środków z UE *per capita* dla Polski, tylko nieznacznie przekracza średnią dla wszystkich państw beneficjentów netto, która wyniosła 1358 euro. Znacznie wyższe kwoty *per capita* otrzymały kraje bałtyckie¹³.

Polska z wynegocjowaną kwotą funduszy – 77,6 mld euro będzie również ich największym beneficjentem w latach 2014–2020. Ponadto, Polska jest jednym z niewielu krajów, które otrzymają większe środki w porównaniu z okresem 2004–2013. Natomiast, licząc dla lat 2014–2020 środki *per capita*, to zwyciężcą jest Estonia z kwotą 2709 euro, a następnie Słowacja – 2589 euro i Litwa – 2295 euro. Polska z kwotą *per capita* 2013 euro klasyfikuje się dopiero na 9-tym miejscu¹⁴.

Kryzys zadłużeniowy zagrażający stabilności unii gospodarczej i walutowej uwydatnił pilną potrzebę znacznego usprawnienia ram polityki budżetowej i konieczność modyfikacji obecnego modelu finansowania. Celem powstającej obecnie nowej struktury polityki budżetowej Unii Europejskiej jest stworzenie solidniejszych i skuteczniejszych ram koordynacji polityk budżetowych państw członkowskich i nadzoru nad nimi¹⁵.

składki przewidzianej dla kraju członkowskiego w budżecie UE, <https://polskawue.gov.pl/Przeplwy,finansowe,miedzy,Polska,a,budzetem,UE,235.html>

¹³ *Wpływ członkostwa...*, *op. cit.*, s. 13–14.

¹⁴ J. Jedlicka, K. Rzentarzewska, *Cohesion Policy and other EU assistance programmers in 2014–2020*, Erstes Corporate Banking, March 2014, s. 20.

¹⁵ *High level group on own resources*, First Assessment Report, Brussels, 17 December 2014, <http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor>

3. ABSORPCJA FUNDUSZY UNIJNYCH¹⁶

Wbrew medialnej propagandzie, Polska nie jest liderem w wykorzystaniu funduszy unijnych. Ważnym czynnikiem wskazującym na rzeczywisty poziom skuteczności pozyskania i efektywności zarządzania funduszami UE jest różnica wyrażona procentowo pomiędzy wielkością zakontraktowanych funduszy (zatwierdzonych wniosków) a kwotą ich wykorzystania. Im niższy jest ten wskaźnik, tym korzystniejszy jest poziom absorpcji środków UE dla beneficjenta. Wskaźnik ten dla Polski w latach 2007–2013 (do realizacji 2015 r.) wyniósł 31%, co jest średnim wynikiem. Liderem w wydatkowaniu funduszy unijnych była Estonia, ze wskaźnikiem 19%, dobry wynik miała też Litwa – 25%. Dwóm krajom, Bułgarii (58%) i Rumunii (57%) grozi niewykorzystanie przyznanych funduszy¹⁷. Przyjmując poziom absorpcji funduszy, rozumiany jako ilość wykorzystanych środków w odniesieniu do całości przyznanych dla danego państwa, to gorzej od Polski, która wykorzystała 64% środków, wypadają tylko Rumunia (37%) i Bułgaria (54%)¹⁸. Tu również najwyższy poziom absorpcji funduszy unijnych był w krajach bałtyckich i wyniósł dla Estonii 77% i Litwy 70%. Średni procent absorpcji dla 10 państw CEE wyniósł 63%.

Eksperti z Business Centre Club wyrażają obawę, że biorąc pod uwagę dotychczasową niską zdolność absorpcji polskiego systemu wdrażania programów unijnych, trudno będzie wydatkować przyznane kwoty do 2015 r. Oznacza to groźbę niewykorzystania poważnych kwot pieniędzy z UE w wysokości 16–24 mld złotych w zależności od scenariusza ich absorpcji¹⁹. Zwracają uwagę, że w roku 2015 nastąpiła kumulacja wydatkowania i nałożenie się realizacji perspektywy finansowej 2007–2013 i nowej 2014–2020, co negatywnie może odbić się na efektywności wykorzystania środków unijnych²⁰. Obawy te potwierdza wypowiedź wicepremiera Mateusza Morawieckiego z lutego 2016 r., że zagrożone jest wydatkowanie kwoty 9 mld euro (38 mld zł wg kursu NBP)

¹⁶ Definicje i pojęcie absorpcji środków unijnych, jak i zdolności w tym zakresie poszczególnych państw zob.: *The (Low) absorption of EU structural Funds*, Library of European Parliament, 01.10.2013.

¹⁷ *EU Funds in Central and Eastern Europe. Progress Report 2007–2013*, KPMG Central and Eastern Europe (CEE), Ltd. 2014, www.kpmg.com/cee, s. 14.

¹⁸ *Ibidem*, s. 12.

¹⁹ J. Kwieciński, B. Kalaman, *Stan wykorzystania funduszy europejskich*, VIII raport Business Centre Club, Warszawa 13 października 2014 r., s. 4.

²⁰ *Ibidem*, s. 5.

środków UE z poprzedniej transzy. Poinformował o przygotowanym przez rząd programie naprawczym, który po uzyskaniu aprobaty Komisji Europejskiej umożliwi wykorzystanie tych funduszy.

4. BARIERY I KOSZTY POZYSKIWANIA ŚRODKÓW UNIJNYCH

Proces pozyskiwania funduszy unijnych, bez względu na rodzaje podmiotów ubiegających się o nie, jest bardzo mocno zbiurokratyzowany, a więc kosztowny i obwarowany wysoce skomplikowanymi i pracochłonnymi procedurami. Tego nie ma ani na Zachodzie, ani nawet w Czechach – przyznają firmy doradcze.

System pozyskiwania środków z funduszy unijnych został uregulowany w kilku aktach prawnych, których zakresy często prowadzą do rozbieżności i trudności w ustalaniu kryteriów kwalifikowalności projektów. Istotę możliwości pozyskania funduszy regulują zarówno akty poziomu unijnego, jak i akty krajowe.

Na każdym etapie: pozyskania, wykorzystania i zamknięcia projektu występują liczne bariery, na które natrafiają beneficjenci środków. Zaliczyć do nich można m.in. bariery o charakterze instytucjonalnym, organizacyjnym, finansowym, prawnym.

K. Szara przedstawia obszerną listę uporządkowanych i sklasyfikowanych najczęściej występujących barier w aspekcie życia projektów finansowanych ze środków unijnych²¹. Jedną z barier łączy się właśnie z brakiem spójności przepisów unijnych z krajowymi oraz aktów prawnych precyzujących zakres pomocy publicznej.

Przedsiębiorcy realizujący projekty współfinansowane ze środków Unii Europejskiej powinni pamiętać, że środki finansowe, jakie otrzymali w ramach dofinansowania projektu, są środkami publicznymi. To z kolei rodzi obowiązek ich wydatkowania zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawnymi, w szczególności zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych. W obecnym kształcie ustawa nie spełnia oczekiwań przedsiębiorców, nie gwarantuje podatnikom zdobycia najlepszych ofert, ani nie zapewnia spożytkowania pieniędzy w najlepszy możliwy sposób. Inne liczne problemy paraliżujące w Polsce rozstrzygnięcie przetargów publicznych, to

²¹ K. Szara, *Bariera pozyskiwania środków unijnych i ich wykorzystywania w aspekcie cyklu życia projektu*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, Rocznik 2012, nr 27, s. 181–184.

między innymi: kłopoty z ochroną tajemnicy handlowej uczestników przetargu, otoczenie prawne, niejednoznaczne kryteria cenowe. Eksperti Warsaw Enterprise Institute (WEI) omawiają je w najnowszym raporcie i wskazują możliwe rozwiązania²².

Często zwraca się również uwagę na fakt, że największym utrudnieniem na etapie aplikowania o środki były niejasne zasady aplikowania, oceny wniosków oraz kwalifikowania wydatków²³. Wskazać należy także na nadmierne sformalizowanie procedur i wymogów dokumentacyjnych w związku z systemem absorpcji, zwłaszcza na etapie wyboru projektów, a także dowolne, arbitralnie zmieniające się określanie praw i obowiązków potencjalnych beneficjentów środków pomocowych w różnego rodzaju komunikatach i wytycznych o nieokreślonej formie prawnej.

Patrząc na liczby zgłoszonych wniosków do instytucji pośredniczących, widoczne jest duże i wzrastające zainteresowanie firm środkami unijnymi, jakkolwiek odsetek pozytywnie ocenionych pod względem formalnym i merytorycznym wniosków jest niski w stosunku do łącznej liczby złożonych aplikacji. Wiele wniosków klasyfikowanych jest negatywnie na etapie oceny formalnej, która wymaga spełnienia zasadniczych wytycznych znanych przedsiębiorcom na etapie przygotowywania dokumentacji. Wiele wniosków nie uzyskuje wystarczającej liczby punktów w ocenie merytorycznej, by przedsięwzięcie było finansowane²⁴. Ponadto, wysokie wymagania, dotyczące zarówno celowości wydatkowanych środków, jak i sprawozdawczości z realizowanych inwestycji, niosą za sobą niebezpieczeństwo obligatoryjnego zwrotu otrzymanej dotacji. „Dziennik Gazeta Prawna” podawał na początku 2014 roku:

„Rośnie wartość zwracanego przez przedsiębiorców dofinansowania z Unii Europejskiej. Już 1,3 tys. firm (8,7% spośród tych, którym zostało przyznane dofinansowanie) musiało oddać wsparcie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości. Wartość rozwiązanych umów przekracza 2,2 mld zł”.

²² *Z nowym prawem zamówień publicznych – stare problemy, nowy bałagan*, Fundacja Warsaw Enterprise Institute, Warszawa 2015.

²³ Raport końcowy, Ewaluacja przygotowania jednostek samorządu terytorialnego do aplikowania o środki w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007–2013, Zamawiający: UM Woj. Dolnośląskiego, Wykonawca: Konsorcjum: FUNDEKO, Wrocław 25.11.2008, s. 33.

²⁴ J. Zajac, A. Wojewódzka, M. Stawicki, *Uwarunkowania absorpcji funduszy strukturalnych na poziomie powiatów. Analiza i rekomendacje*, SGGW, Warszawa 2009, s. 35–39, http://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/trit_063.pdf [dostęp: 24.06.2015].

Wśród firm, którym odebrano środki, zdarzają się także upadłości, szczególnie, jeśli przedsiębiorca brał pod wypłatę dotacji kredyt pomostowy w banku²⁵.

Dodatkowym problemem, jak twierdzą beneficjenci, jest skomplikowana procedura rozliczania kosztów oraz utrzymania harmonogramu. Okazuje się, że określone w założeniach koszty ulegają w rzeczywistości zmianie (np. kurs walut, zmieniające się ceny usług), co zmusza do negocjacji z instytucją przyznającą środki.

Wyżej wymienione trudności i ograniczenia powodują, że coraz więcej organizacji wybiera opcję skorzystania z pomocy jednej z kilkuset działających w Polsce firm doradczych. Ich wynagrodzenie pochłonie jednak od 5% do ponad 10% pozyskanych pieniędzy. Dobra wiadomość jest taka, że wielu doradców nie wymaga opłat wstępnych. Chociaż zasadniczo jest jeden obowiązujący w firmach konsultingowych model: opłata wstępna, którą przedsiębiorca zainteresowany pozyskaniem środków unijnych reguluje w momencie podpisywania umowy. Druga opłata jest na ogół uzależniona od tego, jak dużą dotację firma doradczą dla klienta pomogła zdobyć. Np. firma ADM Consulting, zaliczana do grona największych i najskuteczniejszych doradców w kraju (pozyskała kapitał dla 730 projektów współfinansowanych ze środków unijnych), pobiera od przedsiębiorców od 10 do 15 tys. w formie opłaty wstępnej i od 1% do 6% wartości pozyskanych środków, jako *success fee*. Pomoc ADM związana z rozliczeniem i innymi obowiązkami wynikającymi z unijnej dotacji kosztuje 1,5–2 tys. złotych miesięcznie. Z analizy wysokości opłat pobieranych przez doradców wnioski dla przedsiębiorców wyłania się jeden – skorzystanie z pomocy wyspecjalizowanej firmy opłaca się dopiero, jeśli wysokość dotacji, o którą ubiega się firma, opiewa przynajmniej na kilkaset tysięcy złotych. Inaczej zbyt dużą część dotacji pochłoną koszty jej pozyskania i przedsiębiorcy zostanie za mało pieniędzy na realizację projektu, o którego dofinansowanie się starał²⁶.

Należy pamiętać, że wydatki poniesione na opracowanie wniosku o dotację unijną (wstępna analiza możliwości otrzymania dotacji, sporządzenie i złożenie wniosku) nie są kosztami kwalifikowanymi do dofinansowania, co oznacza, że w całości muszą zostać pokryte ze środków przedsiębiorcy.

²⁵ B. Tomaszewicz, *Duże problemy małych firm z dotacjami UE*, „Gazeta Prawna”, 29 kwietnia 2014 (Nr 82).

²⁶ T. Józwiak, *Ile zapłacić unijnemu doradcy?*, „Forbes”, nr 7/2015.

5. KOSZTY POZYSKANIA I OBSŁUGI FUNDUSZY UNIJNYCH

Tematyka kosztów pomocy unijnej jest skwapliwie pomijana w raportach instytucji rządowych, niepodejmowana w publicystyce naukowej i nieobecna w mediach. Trudno znaleźć informacje na ten temat w internetowych portalach ekonomicznych (nawet tych finansowanych przez UE). Jeśli w pytaniu zawarte jest słowo „koszty”, to najczęściej pojawia się informacja: „nie znaleziono żadnych wyników”. Co najwyżej, można znaleźć jakieś prawno-księgowe, zawiłe, kruczki, niuanse, dotyczące rozliczenia kosztów funduszy unijnych przez beneficjentów.

Dlatego też w Polsce nie ma opracowań dotyczących wielkości kosztów transakcyjnych ponoszonych na pozyskanie środków wspólnotowych na wsparcie rozwoju polskiej gospodarki. Koszty transakcyjne rozumiane tu jako koszty ponoszone przez beneficjentów ubiegających się o wsparcie unijne, jak i wszelkiego rodzaju instytucje włączone w system wdrażania programów unijnych. Koszty te są ponoszone zarówno ze środków publicznych, jak i prywatnych.

Znaczącą pozycję stanowią tu koszty administracji związanej z obsługą funduszy unijnych.

Jak wynika z dorocznego raportu publikowanego przez resort infrastruktury i rozwoju dotyczącego funkcjonowania jednostek i zatrudnionych w nich osób zaangażowanych we wdrażanie środków unijnych w latach 2007–2013, na koniec czerwca 2014 roku zatrudnione były łącznie 11 952 osoby (liczba etatów wyniosła 10 282). Ponad drugie tyle osób obsługuje podział środków ze Wspólnej Polityki Rolnej. A to tylko część urzędników utrzymujących się z unijnych grantów. Wymienione powyżej dane liczbowe odnoszą się do jednostek administracji publicznej, urzędów oraz instytucji regionalnych. Wysokość średniego wynagrodzenia osób zatrudnionych przy wdrażaniu funduszy Unii Europejskiej w pierwszym półroczu 2014 roku wyniosła 4 793 zł brutto.

Liczba wszystkich instytucji, które tworzą system wdrażania zwany Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO) 2007–2013, wyniosła 115. W ramach tego systemu uwzględniono m.in.: 10 ministerstw (w tym KPRM), 16 urzędów marszałkowskich, 16 urzędów wojewódzkich, 16 urzędów kontroli skarbowej, 16 wojewódzkich urzędów pracy, 16 wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a także 25 innych podmiotów²⁷. Do

²⁷ Narodowa Strategia Spójności (Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia) na lata 2007–2013 to dokument strategiczny, przygotowywany przez kraje członkowskie, określający priorytety i obszary wykorzystania środków unijnych i krajowych w latach

tego należy jeszcze dodać 77 punktów informacji funduszy unijnych. Ponadto w ramach funkcjonowania funduszy europejskich działa wiele instytucji, które pełnią funkcję pośrednika w przekazywaniu środków. Według szacunków z podziału i obsługi dotacji utrzymuje się 200 tys. osób.

6. KOSZTY DOSTOSOWAŃ NORM UNIJNYCH

W Polsce znaczną pozycję kosztów i strat związanych z przygotowaniem integracyjnymi i uczestnictwem w UE stanowią koszty dostosowań polskich przedsiębiorstw, administracji rządowej i samorządowej, a w pewnym stopniu i gospodarstw domowych do wymagań i warunków UE. A pomimo tego w Polsce brak jest opracowań poświęconych ocenom skutków stosowania norm i dyrektyw unijnych.

Można tylko znaleźć wzmianki prasowe opisujące incydentalne protesty różnych grup zawodowych przeciwko prawu unijnemu, jeśli zagraża ono prowadzonej przez nie działalności i prowadzi do utraty miejsc pracy. Na przykład 27 lutego 2015 r. w Jachrance pod Warszawą obradowali przedstawiciele narodowych stowarzyszeń przewoźników z 10 państw europejskich. Temat obrad: Jak bronić się przed protekcjonizmem państw starej Europy? Uczestnicy spotkania protestowali przeciw regulacjom niemieckim i francuskim, narzucającym przewoźnikom z innych państw wysokość płacy minimalnej²⁸. Polski Instytut Myśli Gospodarczej (PIMG) w ramach kampanii „Prawo dla ludzi”, protestował przeciwko Dyrektywie tytoniowej, której skutki w największym stopniu uderzą w polskich konsumentów. A Polska Izba Produktu Regionalnego wyrażała głęboki niepokój uregulowaniami Komisji Europejskiej dotyczącymi zawartości substancji smolistych w wytwarzanych tradycyjnymi metodami wędlinach, obniżające dopuszczalne normy ich zawartości na kg wyrobu.

Częściowej odpowiedzi na temat kosztów regulacji unijnych ponoszonych przez Polskę dostarcza raport izby EUROCHAMBRES. Z prezentowanych w nim danych wynika, że w ciągu 11 lat (1988–2008) wdrożenie zalecanych przez UE regulacji prawnych kosztowało europejski biznes ponad 1000 miliardów euro. Polskę, dla której wyliczono opłatę za 6 lat (jak dla pozostałych

2007–2013 oraz system wdrażania funduszy strukturalnych: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz Funduszu Spójności w ramach Nowej Perspektywy Finansowej 2007–2013.

²⁸ *Międzynarodowa dyskusja o neoprotekcjonizmie państw starej Europy*, http://zmpd.pl/aktualnosc.php?akt_id=858 [dostęp: 6.06.2015].

nowo przyjętych krajów dodano okres przedakcesyjny) wspólnotowe regulacje kosztowały 28,4 mld euro. Komentując wyniki raportu, prezydent izby Pierre Simon powiedział, że tak ogromne wydatki, nawet w relacji do GDP krajów unijnych, z pewnością ograniczają skutki Europejskiego Planu Naprawy Gospodarek²⁹. Lepsze oszacowanie kosztów i korzyści zmian przepisów w UE powinno w przyszłości pozwolić biznesmenom zaoszczędzić znaczne środki, które zainwestują w sfery istotnie przyczyniające się do poprawy konkurencji, np. w badania i rozwój lub szkolenia personelu. Stwierdził, że nie może być przyzwolenia na brak takich analiz, szczególnie w sytuacji niedostatku środków finansowych na poziomie UE i krajowym.

W przypadku UE, która ma w dużej mierze charakter regulacyjny oparty na wieloszczeblowym procesie decyzyjnym, ujawnia się rozwijana od wielu lat praktyka włączania lobbingu interesów państwowych, grupowych, w tym biznesowych, w proces tworzenia prawa i kształtowania decyzji gospodarczych i politycznych. Zjawisko to rozwinęło się na dużą skalę i obecnie liczbę lobbystów działających w Brukseli szacuje się na kilkanaście tysięcy, w tym większość promujących interesy firm³⁰.

Wpływ oddziaływania lobbingu widoczny jest nawet w wydałoby się najbardziej absurdalnych przepisach unijnych, w których jednak kryją się określone korzyści dla poszczególnych państw.

Według unijnych urzędników ślimak nie jest mięczakiem, ale rybą słodkowodną. Przepis powstał, żeby wspierać francuską gospodarke, która jest największym producentem w branży ślimaczej. Dzięki temu tamtejsi przedsiębiorcy mogą korzystać z wysokich unijnych dotacji, które przewidziane są dla rybołówstwa.

Według rozporządzenia UE takie warzywa, jak: marchew, słodki ziemniak i górna część rabarbaru to owoce. Rozporządzenie to powstało wyłącznie po to, aby z unijnych pieniędzy mogli skorzystać Portugalczycy, którzy produkują dżemy między innymi z marchwi. Według przepisów Unii dżem można produkować, tylko z owoców, więc ten zrobiony z marchwi, jako warzywa, nie spełniałby norm.

Wiele z wprowadzanych regulacji jest zwyczajnie zbędnych, inne mają charakter faworyzujący określone rozwiązania, jak to pokazano powyżej, inne zaś wzbudzają zdziwienie swoją absurdalnością. Regulacje krzywizny banana, zakaz używania żarówek, które potem wróciły na rynek po nazwą „kul

²⁹ Counting the Cost of EU Regulation to Business Eurochambers, CHAMBER HOUSE 1000 Bruxelles.

³⁰ Szerzej zob.: U. Kurczewska, *Lobbing i grupy interesu w Unii Europejskiej. Proces konsolidacji systemu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.

grzewczych”, zakaz używania tradycyjnych termometrów, przy równoczesnym faworyzowaniu energooszczędnych lamp rtęciowych, wielostronicowa, wydana w 10 językach, instrukcja obsługi kaloszy, czy posługiwanie się drabiną, zaświadczenie dotyczące umiejętności wspinania się po drzewach, to tylko niektóre przykłady śmieciowego prawa tworzonego przez biurokratów.

Dodatkowym problemem jest fakt, że Polska nadal spóźnia się z wdrażaniem unijnego prawa.

Sprawozdanie z monitorowania stosowania prawa unijnego w 2014 r. pokazuje, że obszarami, w których w skali całej UE dochodziło najczęściej do wszczęcia formalnych postępowań, były środowisko, transport, a także rynek wewnętrzny i usługi. Ze 191 skarg na Polskę (są wśród nich nie tylko oficjalne postępowania, ale też wcześniejsze procedury) 29 dotyczyło podatków i ceł, 26 obszaru sprawiedliwości, a 23 zatrudnienia. Pozostałe przypadki – 113 – nie zostały sklasyfikowane. Taki wynik sprawia, że jesteśmy na piątym miejscu od końca, jeśli chodzi o liczbę formalnych postępowań dotyczących uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Za nami są tylko Belgia, Hiszpania, Włochy oraz Grecja³¹.

7. OCENA SKUTKÓW REGULACJI UE W WIELKIEJ BRYTANII

Natomiast w kraju o znacznie bardziej rozwiniętej gospodarce i bogatszym niż Polska, w Wielkiej Brytanii, tematyka kosztów i korzyści regulacji unijnych budzi żywe zainteresowanie obywateli, przedsiębiorstw, organizacji pozarządowych oraz jest w centrum uwagi rządu i parlamentu. A zwłaszcza zarówno w przeszłości, jak i obecnie podejmowanych jest wiele prób oceny „Brexit” – wyjścia Wielkiej Brytanii z UE. Zainteresowanie wokół tych zagadnień zaowocowało licznymi publikacjami zarówno naukowymi, jak też w popularnych periodykach i prasie³². Największy zbiór najważniejszych raportów i artykułów na temat ekonomicznych kosztów i korzyści związanych z członkostwem w UE można znaleźć na stronie Parlamentu Europejskiego³³. Na szczególną uwagę zasługuje Publikacja „The Guardian” przedstawiająca wnikliwą analizę oceniającą, co „Brexit” oznacza dla wzrostu gospodarczego,

³¹ Report from the Commission – 32nd Annual Report on monitoring the application of EU law (2014) [COM(2015) 329], Brussels 9.07.2015.

³² Interesujący przegląd tej tematyki zob.: W. Mason, *The Costs of Regulation – and How the EU Makes Them Worse*, The Bruges Group, London 2008, www.brugesgroup.com

³³ European Parliament, Information Office in the United Kingdom, http://www.europarl.org.uk/en/about-us/food_for_thought/costbenefits.html%23RHelmer

zatrudnienia, handlu, imigracji i pozycji W. Brytanii w świecie³⁴. W listopadzie 2014 r. EconoMonitor opublikował artykuł, który świadczy, że w Wielkiej Brytanii toczy się poważna dyskusja nie nad abstrakcyjnym Brexit, ale że poważnie bierze się pod uwagę alternatywne scenariusze funkcjonowania kraju poza UE i przygotowuje się związany z tym rachunek korzyści i kosztów³⁵. Na podstawie analizy opartej na danych rządowych, *think-tank* Open Europe szacuje, że 33,3 mld funtów rocznie (wg cen 2014 r.) wynosi koszt ponoszony przez Wielką Brytanię, wynikający ze 100 najbardziej uciążliwych unijnych regulacji. To jest więcej niż kwota 27 mld funtów, którą W. Brytania spodziewa się pozyskać z podniesienia przychodów z podatku lokalnego w bieżącym (2014–2015) roku obrotowym.

Największe koszty generują regulacje związane z: wdrażaniem Strategii Energii Odnawialnej (4,7 mld funtów), działalnością instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych pakietu CRD IV (4,6 mld funtów), dyrektywami o czasie pracy (4,2 mld funtów), pakietem klimatyczno-energetycznym (3,4 mld funtów) oraz dyrektywy w sprawie warunków pracy tymczasowej (2,1 mld funtów)³⁶.

Jednocześnie podsumowano, że władze zgodziły się na 26 unijnych przepisów, które już w swym założeniu przewidywały, że koszty ich realizacji będą większe od ewentualnych zysków. Kolejne 31 regulacji nie zostało wcześniej sprawdzonych pod kątem ich kosztów i mogących z nich płynąć korzyści. Suma tych wszystkich kosztów pokazuje, że obecnie W. Brytania jest płatnikiem netto w rozliczeniach z UE.

Raport stwierdza, że chociaż koszt regulacji UE jest zbyt wysoki w stosunku do korzyści jakie generuje, ważne jest, aby pamiętać, że zasady te mogą przynieść korzyści, w tym poprzez ułatwianie handlu na jednolitym rynku oraz na przykład w przypadku przepisów dotyczących usług finansowych, takich jak dyrektywa MiFID.

W kontekście trwającej na wyspach debaty o członkostwie w Unii Europejskiej i propozycjach rozluźnienia wzajemnych relacji z Brukselą, pojawiają się propozycje zastosowania przez Wielką Brytanię tzw. Opcji Norweskiej.

Open Europe twierdzi, że dla Londynu zmiana statusu relacji z Unią Europejską i wycofanie się z jej politycznych struktur, a pozostanie jedynie

³⁴ K. Allen, P. Oltermann, J. Borger, A. Neslen, *Brexit – what would happen if Britain left the EU?*, „The Guardian”, Thursday 28 May 2015.

³⁵ B. Rosa, *The City of London in a New Geopolitical Order*, November 5th, 2014, <http://www.economonitor.com/analysts/2014/11/05/the-city-of-london-in-a-new-geopolitical-order/#sthash.2w6d0O5G.dpuf>

³⁶ *Top 100 EU rules cost Britain £33.3bn*, Open Europe, <http://openeurope.org.uk/intelligence/britain-and-the-eu/top-100-eu-rules-cost-britain-33-3bn/>.

w Europejskim Obszarze Gospodarczym (obecnie właśnie Norwegia ma taki status) byłoby jednak nieopłacalne. Pozostało by wtedy w mocy 93 ze 100 najbardziej kosztownych regulacji (w tym te dotyczące warunków pracy, polityki klimatycznej czy praw socjalnych), a Wielka Brytania straciłaby możliwość wpływania na ich przyszły kształt.

Rząd Wielkiej Brytanii podał pytanie w referendum unijnym: „Czy Wielka Brytania powinna pozostać członkiem Unii Europejskiej?” To pytanie, na które Brytyjczycy będą musieli odpowiedzieć „tak” lub „nie” w referendum unijnym, którego przyśpieszenie z 2017 r. na 2016 r. ogłosił rząd w Londynie.

Powszechnie uważa się, że główny spór, jaki rząd premiera Davida Camerona prowadzi z Unią, to sprawa ogromnej imigracji z państw takich, jak Polska czy Rumunia. Jednak to zaledwie część problemu. Wielka Brytania chce również zasadniczych zmian ustrojowych w funkcjonowaniu Unii, aby w przyszłości nie powstała federacja europejska, która zagroziłaby suwerenności poszczególnych krajów. Problematyka udziału W. Brytanii w UE jest niezwykle istotna dla jej państw członkowskich i zasługuje na szersze, odrębne omówienie, na co w tym miejscu nie pozwalają ograniczone ramy tego opracowania.

8. INICJATYWY UE NA RZECZ POPRAWY USTAWODAWSTWA

Należy przyznać, że Unia podejmuje inicjatywy na rzecz poszukiwania narzędzi do poprawy swojego ustawodawstwa. Na zlecenie Komisji Europejskiej został opracowany szczegółowy raport zawierający ocenę kosztów i korzyści z wprowadzonych regulacji unijnych oraz sposób ich usprawnienia³⁷. Komisja określiła ambitny program prawie 200 działań zmierzających do uproszczenia i zmniejszenia obciążeń regulacyjnych, uchylecia niektórych obowiązujących przepisów i wycofania wniosków dotyczących nowych aktów prawnych. Pozostałe działania to kontrole sprawności i oceny w celu przeanalizowania wydajności i skuteczności przepisów UE i przygotowania przyszłych inicjatyw na rzecz zmniejszenia obciążenia regulacyjnego. Komisja Europejska kierowana przez Jean-Claude Junkersa wydaje się prowadzić działania w pożądanym kierunku, jeśli chodzi o ważne przedsięwzięcia w kształtowaniu lepszego prawa.

³⁷ *Assessing the costs and benefits of regulations, Study for the European Commission, Secretariat. General, Center for European Policy Studies, Brussels 10 December 2013.*

9. WKŁAD WŁASNY W PROJEKTACH WSPÓLFINANSOWANYCH ZE ŚRODKÓW UE

Ogromnym kosztem dla podmiotów (użycie w tym kontekście słowa beneficjent nasuwa zasadne wątpliwości) realizujących projekty współfinansowane przez fundusze unijne jest konieczność ich prefinansowania i wniesienie udziału własnego.

Wartość wkładu własnego wymagana od podmiotu ubiegającego się o dofinansowanie wskazywana jest w umowie projektu (wraz z podziałem na źródła finansowania, w przypadku, gdy wkład własny pochodzi z kilku źródeł). Wkład ten może pochodzić ze środków: a) publicznych, np. z budżetu jednostki samorządu terytorialnego szczebla regionalnego lub lokalnego, Funduszu Pracy, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych; b) prywatnych.

Należy zaznaczyć, że w większości przypadków pieniądze na prefinansowanie i współfinansowanie projektów unijnych zarówno przez podmioty publiczne, jak i prywatne, tak jak dotychczas, również i w przyszłości będą musiały być finansowane poprzez kredyty lub obligacje. Na temat tych kosztów – jak zresztą i każdego rodzaju innych, dotyczących absorpcji funduszy unijnych – brak jest kompleksowych, spójnych opracowań.

Grażyna Gęsicka – wówczas minister rozwoju regionalnego – szacowała, że w latach 2007–2013, udział Polski we współfinansowaniu projektów z udziałem środków unijnych wyniesie 40,2 mld euro (w tym środki publiczne: budżet państwa ok. 12 mld, budżet JST ok. 4 mld, wkład prywatny ok. 19,9 mld)³⁸. W konfrontacji z rzeczywistymi wydatkami poniesionymi w tym okresie kwoty te okazały się wysoce niedoszacowane. Przedstawione w tabeli 2 dane liczbowe i wskaźniki są w pełni wiarygodne, ponieważ zostały zaczerpnięte z raportów Ministerstwa Finansów, które odpowiada za rozliczenia i monitoring relacji finansowych Polski z UE. W badanym okresie rzeczywiste wydatki budżetu państwa na finansowanie projektów unijnych wyniosły 29.833 mln euro, co stanowiło ok. 6% wydatków budżetowych ogółem oraz 2,44% długu sektora rządowego ogółem. Natomiast kwota z tytułu tylko samego zadłużenia JST na realizację programów unijnych wyniosła 8,670 mln euro. Według danych MF tylko w 2013 r. zadłużenie na realizację

³⁸ G. Gęsicka, *Program operacyjny kapitał ludzki w Narodowej Strategii Spójności (NSRO) 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007, s. 5.

programów i projektów finansowanych z udziałem środków unijnych stanowiło 14,8% łącznej kwoty zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Do tych kwot należy jeszcze dodać bardzo znaczne koszty odsetkowe od zaciągniętych kredytów, pożyczek i emisji obligacji. Na zasadzie analogii – przy braku dostępnych informacji – można tylko domniemywać, że również znaczący musiał być realny udział wkładu prywatnego (głównie przedsiębiorstw) we współfinansowaniu inwestycji z udziałem środków unijnych. Przedstawione w tabeli 2 dane pokazują szczególnie niebezpieczny trend, w którym stale rosnącemu deficytowi finansów JST towarzyszy stała przewaga wydatków na realizację programów unijnych nad otrzymaną kwotą dotacji unijnych. W latach 2007–2013 dochody jednostek samorządu terytorialnego związane z realizacją programów i projektów z udziałem środków unijnych stanowiły 7,8% ich dochodów ogółem, natomiast wydatki na realizację programów i projektów finansowanych z udziałem środków unijnych stanowiły 9,4% ich wydatków ogółem. Powyższe dane znacznie korygują *in minus* wartość netto otrzymanych środków unijnych.

Skrajnie odmienny pogląd w tej kwestii wyraża Roman Siedlikowski, który na podstawie badań obejmujących lata 2004–2011 stwierdza jednoznacznie:

„Analiza porównawcza nie wykazała żadnych zależności pomiędzy wydatkami wnoszonymi w formie wkładu własnego, a poziomem deficytu budżetowego czy też poziomem długu publicznego, a w niektórych okresach można zaobserwować nawet wzrost wydatków stanowiących wkład własny oraz zmniejszenie deficytu budżetowego”³⁹.

A wartość samego wkładu określa jako znikomą.

³⁹ R. Siedlikowski, *Wkład własny do projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej a kondycja polskich finansów publicznych*, Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania nr 32, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2013.

Tabela 2
Dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego na finansowanie i współfinansowanie programów i projektów z udziałem środków unijnych (mln euro)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody ogółem (JST)	4 724	40 542	35 783	40 754	41 582	42 393	43 707
w tym: na realizację programów i projektów finansowych z udziałem środków unijnych	1 750	1549	3 362	3 453	3 967	4 081	3 815
Wydatki ogółem	34 124	41 285	38 784	44 502	44 079	43 120	43 802
w tym: na realizację programów i projektów finansowych z udziałem środków unijnych	2 204	1 780	3 122	5 251	5 837	4 936	4 779
Udział dochodów na programy i projekty unijne w dochodach ogółem %	5,04	3,82	9,40	8,47	9,54	9,63	8,73
Udział wydatków na programy i projekty unijne w wydatkach ogółem %	6,46	4,31	8,05	11,80	13,24	11,45	10,91
Kredyty i pożyczki na realizację programów i projektów finansowanych z udziałem środków unijnych	627	584	560	1 239	1 689	1 538	2 433
Budżet państwa							
Dochody	62 472	72 100	63 361	62 660	67 371	68 720	66 504
Wydatki	66 689	79 023	68 872	73 748	73 463	76 225	76 556
Saldo	- 4 217	- 6 923	- 5 511	- 11 088	- 6 092	- 7 505	- 10 052
Finansowanie projektów z udziałem środków UE	4 647	7 157	7 494	2 734	2 767	2 580	2 454
Udział % w wydatkach ogółem	6,97	9,06	10,88	3,71	3,77	3,38	3,21

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Finansów „Informacja kwartalna o sytuacji makroekonomicznej i stanie finansów publicznych w latach 2007–2013”; „Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2013”.

10. KRAJOWY WKŁAD PUBLICZNY DO PROJEKTÓW REALIZOWANYCH W RAMACH PERSPEKTYWY FINANSOWEJ 2014–2020

Jacek Sieraka i Michał Bitner, którzy przeprowadzili na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego analizę dotyczącą krajowego wkładu publicznego do unijnych projektów w latach 2014–2020, uważają, że bez zmiany ustawy o finansach publicznych Polska może mieć problemy z wykorzystaniem przyznanej puli środków⁴⁰. Wiąże się to z przepisami, które ograniczają samorządom możliwość zaciągania nowych pożyczek. Chodzi o dwie podstawowe reguły fiskalne: konieczność utrzymania zrównoważonego budżetu bieżącego oraz indywidualny wskaźnik zadłużenia, wynikający z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Według nich to poważny problem dla lokalnych władz. W swoim raporcie przypominają, że w perspektywie 2014–2020 samorzady pozostaną największym beneficjentem unijnych funduszy. Według ich szacunków, w latach 2014–2020 na wkład własny do europejskich projektów Polska potrzebuje 76 mld zł, z czego 60,6 mld zł będą musiały zapewnić JST przy łącznych środkach UE, 107,2 mld zł przewidzianych dla samorządów. Z przedstawionych w raporcie obliczeń wynika, że średni poziom współfinansowania projektów ze strony JST w latach 2014–2020 wyniesie 36%, czyli znacznie więcej niż 15%, zakładane jako ogólny minimalny poziom niezbędnego współfinansowania. Spowoduje to, w przypadku JST, konieczność zapewnienia większych kwot na finansowanie wkładu własnego. W raporcie zwrócono też uwagę na spadek własnego potencjału finansowego samorządu terytorialnego, przy jednoczesnym coraz większym udziale w samorządowych budżetach wydatków bieżących oraz znacznym wzroście zadłużenia JST.

M. Bitner szacuje, że nawet przy redukcji inwestycji o 80% w stosunku do średniego poziomu z lat 2007–2011 nadal ponad 1300 JST nie będzie mogło zachować reguły z art. 243 ustawy o finansach publicznych w okresie 2014–2022.

⁴⁰ J. Sierak, M. Bitner, A. Gałązka, R. Górniak, *Oszacowanie środków niezbędnych do zapewnienia krajowego wkładu publicznego do projektów realizowanych w ramach średniookresowych ram finansowych 2014–2020*, Projekt zrealizowany na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa styczeń 2013.

11. NIETRAFIONE INWESTYCJE UNIJNE

Znaczna część środków unijnych została zmarnowana (są nawet dane mówiące o 30%?) poprzez współdziałanie w finansowaniu nieefektywnych inwestycji. Nietrafione inwestycje są między innymi skutkiem błędnych działań podejmowanych przez inwestorów, czyli staraniom zmierzającym do jak największego zdobycia środków unijnych przy minimalizacji wkładu własnego, bez przygotowania studium wykonalności i bez analizy swoich rzeczywiście niezbędnych potrzeb.

Dobłą ilustracją tego zjawiska jest cieszący się dużą popularnością (wielokrotnie cytowany) stworzony przez tygodnik „Polityka” ranking najsłabiej uzasadnionych inwestycji, które wybudowano z pomocą funduszy unijnych⁴¹. Według tygodnika jest to „świadek polskiej pychy”. Mimo rozdysponowania 86% funduszy z lat 2007–2013, ubocznym ich skutkiem są projekty kłójące się ze zdrowym rozsądkiem, a koszty ich bieżącej eksploatacji spadną na właścicieli, czyli władze samorządowe i centralne. Niestety, ubocznym skutkiem tej bezprecedensowej w dziejach Polski inwestycyjnej ofensywy są liczne projekty kłójące się ze zdrowym rozsądkiem – jak ocenia „Polityka”. Spośród 10 najsłabiej uzasadnionych inwestycji, które wybudowano z pomocą funduszy unijnych, aż trzy, i to na czołowych miejscach, tego rankingu to projekty kolejowe. Inne inwestycje z tego rankingu stały się nawet przedmiotem zainteresowania i krytyki ze strony mediów zagranicznych.

Inwestycja Termy Warmińskie została z powodu swojego absurdu dostrzeżona nawet przez znany niemiecki tygodnik „Der Spiegel”, który umieścił projekt realizowany w Lidzbarku Warmińskim na liście „euroabsurdów”. Woda z term będzie musiała zostać dodatkowo podgrzana, bo jest za chłodna. Sprawą feralnych term za prawie 100 mln zł zajęła się prokuratura.

Natomiast Reuters informuje, że Unia Europejska dała Polsce ponad 100 mln euro na budowę co najmniej trzech „lotnisk-widm” w miejscach, gdzie nie ma wystarczającej liczby pasażerów, aby je utrzymać. Polska nie jest jedynym krajem w Europie, gdzie lotniska mają problemy z przyciągnięciem linii lotniczych. Według agencji Reuters przypadek Polski jest jednak wyjątkowy, ze względu na ilość funduszy unijnych otrzymanych na realizację tych projektów. Jak wynika z danych Komisji Europejskiej, w latach 2007–2013, Polska otrzymała od Unii Europejskiej 615,7 mln euro wsparcia na budo-

⁴¹ C. Kowanda, *Najgorsze inwestycje 10-lecia*, „Polityka” 3 maja 2014, <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/101/1577563,1,najgorsze-inwestycje-10-lecia.read> [dostęp: 20.08.2015].

wę portów lotniczych. To prawie dwa razy tyle, ile następnego największego odbiorcy, Hiszpanii. To również więcej niż jedna trzecia wszystkich pieniędzy przeznaczonych na ten cel dla wszystkich państw członkowskich⁴².

O szczególnie wielkim marnotrawstwie pieniędzy przez samorządy informuje „Dziennik Gazeta Prawna”. Za pieniądze z unijnych dotacji na wsiach powstało już 1600 świetlic i domów kultury, a także ponad tysiąc obiektów sportowych, placów zabaw i miejsc rekreacji. Organizacje pozarządowe alarmują, że 90% z nich stoi pustych. Gminy skusiły się na łatwo dostępne pieniądze z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW), a teraz nie stać ich na utrzymanie obiektów i korzystających z nich instytucji. Problem jest tym większy, że gminy dokładały do tych inwestycji własne (lub pożyczone przez banki) pieniądze, a teraz nie mogą ich nawet odzyskać.

Przy sięganiu po środki unijne często determinacją otrzymania dofinansowania jest u potencjalnych beneficjentów tak duża, że przesłania czas przyszły, kiedy projekt trzeba zrealizować, rozliczyć, a potem jeszcze utrzymać przez kilka lat jego trwałość⁴³. Groźną w skutkach pułapką dla beneficjentów funduszy okazała się właśnie niezajomość prawa unijnego, nakazującego zachowanie *trwałości projektu*, a zwłaszcza zapis zakazujący czerpanie nieuzasadnionych korzyści z dotowanej przez UE inwestycji. Najprościej rzecz ujmując, funkcjonowanie tego prawa polega na tym, że np. jakaś inwestycja korzystała z 85 dotacji unijnej, to przez 7 lat nie można czerpać z niej zysku (przy niższej kwocie dofinansowania okres ten może być krótszy, w praktyce nie mniejszy niż 3 lata).

Wymienione powyżej obiekty powstałe ze środków PROW, przez 7 lat nie mogą przynosić żadnego zysku. Samorządy nie mogą też przeznaczyć tych lokali na przedszkole czy żłobek, bo nie zezwalają na to warunki programu. Za złamanie tych zapisów grozi konieczność zwracania dotacji.

Dla przykładu, w budynkach Uniwersytetu Gdańskiego, finansowanych ze środków unijnych, przez pięć najbliższych lat (do 2020 r.) nie będzie mogła być prowadzona żadna działalność dochodowa. Oznacza to m.in. zakaz organizowania płatnych konferencji, spotkań, szkoleń czy studiów podyplomowych oraz brak ksero, bufetu. Podobnie szpitale, które zostały rozbudowane i wyposażone w sprzęt ze wsparcia unijnego, przez kilka lat nie mogą świadczyć usług dla pacjentów komercyjnych. Jako ciekawostkę można podać tu miasto Brzeg, gdzie obowiązuje strefa płatnego parkowania, zdziwienie budzi

⁴² Szerzej zob. P. Rożyński, *Lotniska świecą pustkami. Samorządy utopiły setki milionów złotych*, „Tygodnik Wprost”, nr 16/2015(1675).

⁴³ J. Wieprzkowicz, *Trwałość projektów – definicje*, Centralny punkt informacyjny funduszy europejskich, Warszawa 27 listopada 2013, www.funduszeuropejskie.gov.pl

jeden z parkomatów, na którym widnieje napis: „Parkowanie przy ul. Reja jest bezpłatne”. Otóż ta ulica też była dotowana i z tego właśnie powodu miasto nie pobiera na niej opłat od kierowców.

Można domniemywać, że gdyby zwłaszcza samorządy uważniej, zgodnie z rachunkiem ekonomicznym planowały swoje inwestycje i realizowały je z funduszy własnych „zarobionych” a nie darowanych „unijnych”, to byłoby znacznie mniej deficytowych stadionów i przynoszących straty aquaparków itp. obiektów. Można też spotkać, wcale nieodosobnione przypadki pozyskiwania funduszy unijnych na drodze przestępstwa, korupcji, wyłudzenia⁴⁴. Często tworzone są fikcyjne firmy, wyłącznie po to, aby pozyskać dotacje unijne, które później kończą działalność.

W reakcji na narastający problem nietrafionych, przynoszących straty inwestycji powstał pierwszy ogólnopolski Ranking Nieefektywnych Inwestycji Unijnych. Wszyscy mogą zgłaszać swoje propozycje i współtworzyć go: ranking.unijnych.bubli@gmail.com. Jedna z nadesłanych propozycji dotyczy m.in. stojących w całym kraju kilku tysięcy multimedialnych kiosków zapewniających dostęp do Internetu, finansowanych z unijnych dotacji. Koszt jednego to kwota między 10 a 40 tys. zł. Miały wprowadzać gminy w erę cyfrową. Zamiast tego albo stoją nieużywane w absurdalnych miejscach, albo niszczą je wandalie i warunki atmosferyczne, do których są kompletnie niedostosowane.

W kontekście niniejszego opracowania na szczególną uwagę zasługuje opinia Aleksandra Łaszka na temat wpływu środków unijnych na rozwój gospodarczy. Uważa on, że nie należy przeceniać roli funduszy unijnych. Neguje, często powtarzaną w obiegu publicznym teorię, że głównym silnikiem naszego skoku cywilizacyjnego będą fundusze unijne. Na podstawie prezentowanego przeglądu literatury pokazuje, jak niebezpieczna jest ta teoria. Wskazuje na, w najlepszym wypadku bardzo ograniczony pozytywny wpływ funduszy unijnych (a w najgorszym: wpływ wręcz negatywny) na trwały wzrost gospodarczy. Omawiając też doświadczenia innych państw beneficjentów funduszy UE, stwierdza, że w żadnym z nich fundusze unijne nie zastąpiły strukturalnych reform. Opierając się na badaniach empirycznych, stwierdza, że fundusze efektywnie wykorzystywała jedynie Irlandia, która zbliżyła się do poziomu życia USA na przestrzeni od 1980 roku⁴⁵.

⁴⁴ J. Solska, *Fikcyjne plantacje, a Unia płaci*, „Polityka”, nr 2853 / 2012-04-04, s. 50–53.

⁴⁵ A. Łaszek, *Następne 25 lat. Jakie reformy musimy przeprowadzić by dogonić Zachód?*, Raport Forum Obywatelskiego Rozwoju (FOR), Warszawa sierpień 2015, s. 205–208.

12. AGREGATY PKB MIERNIKIEM WZROSTU GOSPODARCZEGO

Najczęściej stosowaną miarą poziomu rozwoju jest produkt krajowy brutto (PKB), uzupełniony innymi miernikami ekonomicznymi oraz miernikami demograficznymi, gospodarczymi i społecznymi. Dlatego też szerszego komentarza wymaga ocena wpływu funduszy unijnych na ten wskaźnik.

Należy też z całym naciskiem podkreślić, że w porównaniach Polski z innymi krajami, w wielu publikacjach, a zwłaszcza pochodzących z oficjalnych źródeł rządowych, tendencyjnie nadmierny akcent kładzie się na samą dynamikę wzrostu PKB, przypisując przy tym wyolbrzymiony wpływ na nią środków unijnych, co ma znamiona manipulacji mającej za cel przekonanie o rzekomym szybkim rozwoju gospodarczym. Polska wprawdzie jako pierwsza spośród gospodarek postsocjalistycznych odbudowała w 1996 r. swój statystyczny PKB sprzed okresu transformacji, ale główną „zasługą” była tu niska baza odniesienia. Niezwykle istotny jest fakt, że w latach 1989–1991, Polska utraciła 17,3% PKB (inne dane podają nawet wielkość rzędu 23–26%), podobne zjawiska tak gwałtownego spadku PKB można było zaobserwować tylko w krajach prowadzących działania wojenne. Żadną miarą nie można tego rezultatu uznać za sukces, należy raczej stwierdzić, że zaprzepaszczono 7 lat życia gospodarczego kraju⁴⁶.

Przyjęcie do UE nowych, słabo rozwiniętych gospodarczo państw znacząco obniżyło jej średni PKB, co ułatwiło Polsce jego „doganianie”. Za punkt odniesienia w ocenie wpływu funduszy UE na rozwój polskiej gospodarki niech posłużą raporty opracowane przez MIiR oraz MSZ.

MIiR podaje, że zawarte w raporcie oceny wpływu polityki spójności na polską gospodarkę za lata 2004–2013 wraz z prognozami do 2023 r. są oparte na badaniach przeprowadzonych przy wykorzystaniu dwóch modeli makroekonomicznych:

- dynamicznego, stochastycznego modelu równowagi ogólnej dużej skali EUImpactMod, opracowanego w Instytucie Badań Strukturalnych;
- grupy modeli Hermin, zmodyfikowanych i zaktualizowanych przez Wrocławską Agencję Rozwoju Regionalnego⁴⁷.

Oddziaływanie funduszy UE na kształtowanie się podstawowych wskaźników makroekonomicznych jest wyodrębniane przez zestawienie dwóch scenariuszy – ze środkami UE i bez zaangażowania tych środków.

⁴⁶ G.W. Kołodko, *Od szoku do terapii – Ekonomia i polityka transformacji*, Wyd. Poltext, Warszawa 1999, s. 84–85.

⁴⁷ *Wpływ członkostwa Polski...*, *op. cit.*, s. 21.

Autorzy raportu utrzymują, że:

„Stosunkowo wysoki wzrost gospodarczy notowany w Polsce w okresie 2004–2013 (średniorocznie 4,0% wobec 1,0% w UE-27), a przede wszystkim uniknięcie recesji w kryzysowych latach 2009–2010 było w znacznej mierze efektem wykorzystania funduszy unijnych”⁴⁸.

Można też spotkać opinie podważające wartość tego sukcesu, ponieważ sugerują, że był on swoistą premią „za zacofanie gospodarcze” Polski, skutkujące niskim poziomem integracji z gospodarką światową oraz małym udziałem w wymianie handlowej. Czyli zacofanie gospodarki było antidotum na kryzys.

Tomasz Skica i Robert Pater, na podstawie przeprowadzonych badań (lata 2005–2009) sytuacji krajowych finansów publicznych na tle zjawisk kryzysowych, formułują bardzo radykalny wniosek, że:

„finanse publiczne w Polsce zostały zdecydowanie silniej dotknięte skutkami światowego kryzysu finansowego, aniżeli system finansów publicznych pozostałych krajów członkowskich UE”⁴⁹.

Dalej w raporcie czytamy, że fundusze europejskie okazały się amortyzatorem łagodzącym skutki szoków zewnętrznych i pomogły w realizacji krajowej polityki stabilizacji finansów publicznych. Oraz, że w całym analizowanym okresie wpływ polityki spójności na rozwój gospodarczy był pozytywny – szacuje się, że około 20% średniorocznego wzrostu było efektem realizacji przedsięwzięć współfinansowanych z funduszy unijnych.

Natomiast nie do przyjęcia jest wręcz przesadnie wyolbrzymiony wpływ polityki spójności na tempo wzrostu PKB w Polsce w latach 2004–2013⁵⁰. Należy zauważyć, że w badanym okresie przyjęte w obliczeniach transfery w obszarze polityki spójności stanowiły 63% wartości unijnych transferów ogółem. Wyniki tych wyliczeń są apogeum prounijnej propagandy, sugerują, że bez funduszy unijnych wzrost PKB w Polsce byłby prawie niemożliwy, a już na pewno w 2009 r., w którym jego wzrost przypisano wyłącznie wsparciu tych funduszy.

Zagadką pozostaje, dlaczego akurat w 2008 r. odnotowano ujemny wpływ funduszy na PKB, skoro jak wyżej podano „były amortyzatorem łagodzącym skutki szoków zewnętrznych”.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 21.

⁴⁹ T. Skica, R. Pater, *Ocena wpływu kryzysu finansowego na stan finansów publicznych w Polsce*, Finansowy Kwartalnik Internetowy „e-Finanse” 2010, vol. 6, nr 4, www.e-finanse.com

⁵⁰ *Wpływ członkostwa...*, *op. cit.*, s. 21, Wykres 4.

Dane w tabeli 1 pokazują, że nawet całkowita wartość otrzymanych środków unijnych nie jest znacząca w porównaniu z wielkością PKB (tak jak i w strukturze wydatków budżetowych). Podana w procentach całkowita wartość środków unijnych w realnym PKB, w zestawieniu z procentową dynamiką jego wzrostu uzyskaną dzięki funduszom spójności, obala wiarygodność przyjętych przez MIiR obliczeń. Po prostu nawet całkowita kwota pozyskanych funduszy (a do wyliczeń powinna być przyjęta wartość 63% tej kwoty) jest zbyt mała, aby mogła mieć tak znaczący wpływ na tempo wzrostu PKB. Ani w praktyce ani w teorii nie ma takiej dźwigni finansowej czy innego instrumentu, który pozwoliłby na uzyskanie takiego efektu wzrostu przy zaangażowaniu tak małej kwoty. Należy więc postawić pytanie, dlaczego MIiR mając wyspecjalizowaną kadrę, dysponując pełną wiedzą na temat absorpcji i celów wydatkowania funduszy unijnych, posiadając odpowiednie środki finansowe (w tym unijne), nie potrafi (czy raczej nie chce) wyliczyć według obowiązującej przecież metodologii ESA2010 (a poprzednio ESA-95) wpływu tych funduszy na wzrost PKB?

Odpowiedź jest prozaicznie prosta, kryje się za tym tchórzliwe asekuranctwo (nie tylko MIiR) instytucji i osób związanych z obsługą funduszy, podyktowane obawą, że takie wyliczenia mogłyby radykalnie zmienić dotychczasową ocenę ich działalności – jako sukcesu – na zarzuty o niegospodarność i pociągnięcie do odpowiedzialności.

Zbliżony pogląd na ten temat ma Grzegorz Grzelak:

„Niestety, mamy kłopot z ewaluacją⁵¹. Zaczynam podejrzewać, że ci, którzy zarządzają wydawaniem pieniędzy unijnych (ale i z naszego budżetu), z reguły nie chcą wiedzieć, jakie są tego efekty. Ostatnio np. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju na ocenę efektów wydanych ok. 16 mld zł w Polsce Wschodniej przeznaczyło zaledwie 160 tys. zł i wykonania tego zadania oczekiwało w kilka miesięcy! Ewaluacja zatem w takim przypadku musi być powierzchowna i do niczego niepotrzebna. (...) na międzynarodowej konferencji nt. ewaluacji usłyszałem ostatnio, że jeżeli komuś płacą za to, że ma nie wiedzieć, to nic go nie skłoni, żeby się chciał dowiedzieć. To wiele tłumaczy”⁵².

Uważa, że nawet w przypadku ujawnienia źle wykorzystanych środków unijnych trudno byłoby wskazać winnych, ponieważ – odpowiedzialność jest rozmyta – środki te wydawało tak wiele instytucji i podmiotów, że trudno mówić

⁵¹ [Przypis A.J.] Pojęcie ewaluacji. Ewaluacja projektu służy ocenie skuteczności podejmowanych działań oraz osiągniętych rezultatów. Proces ten musi się opierać na konkretnych kryteriach. Najczęściej przyjmuje się te, które stosuje KE. Są to: trafność, skuteczność, efektywność, użyteczność oraz trwałość, <http://uniaeuropejska.org/fundusze-ue-w-praktyce-ewaluacja-cz-i/>.

⁵² G. Grzelak, *Unijne pieniądze cudów nie czynią*, „Sprawy Nauki” nr 6–7 (201) czerwiec–lipiec 2015.

o odpowiedzialności. Sądzi, że efekt rozwojowy pieniędzy unijnych jest znacznie mniejszy niż zakładano – pieniądze przełożyły się głównie na poprawę jakości życia i środowiska, natomiast nie miały większego wpływu na poprawę rynku pracy i wzmocnienie potencjału rozwojowego.

Za istotną w kwestii wpływów środków unijnych na wzrost PKB w Polsce, można uznać odpowiedź Piotra Serafina, sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych – z upoważnienia prezesa Rady Ministrów – na interpelację poselską nr 17814 w sprawie podsumowania członkostwa Polski w UE (28 czerwca 2013 r.)⁵³.

Na pytanie nr 7.: Jak zmieniał się wskaźnik PKB w latach 2003–2013 i jaka jest w tym rola członkostwa w UE (skutki pozytywne i negatywne)?

Odpowiada: „Oszacowanie tzw. efektu unijnego i precyzyjne uchwycenie skali wpływu członkostwa na wskaźnik PKB nie jest możliwe”.

Na inne ważne pytanie, nr 2.: Jakie są korzyści finansowe bezpośrednie i koszty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej dla obywatela, przedsiębiorcy, konsumenta?

Odpowiada: „Zostały stworzone odpowiednie ramy prawne, zaszły istotne zmiany instytucjonalne oraz nastąpiło wzmocnienie pozycji organów ochrony konsumentów, jednak trudno precyzyjnie oszacować w tej sferze bezpośredni efekt finansowy”.

Kluczowym dokumentem przedstawiającym w sposób najpełniejszy i najbardziej rzetelny ocenę wpływu środków unijnych na tempo wzrostu gospodarczego, stan spójności terytorialnej i poprawę warunków życia, jest raport opracowany przez J. Misiąga wraz z zespołem pt. „Ocena efektywności wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej jako instrumentu polityki spójności społeczno-gospodarczej oraz poprawy warunków życia”⁵⁴. Szczególnym walorem pracy jest kompleksowość ujęcia tematu oraz skala przeprowadzonych badań obejmująca całą gospodarkę, ale wyodrębniająca też wpływ środków unijnych na rozwój województw.

Godna uwagi jest też niezwykle trafność przedstawionej w raporcie prognozy dotyczącej wykonania podstawowych wskaźników przyjętych w NSRO na lata 2007–2013⁵⁵. Autorzy raportu prognozowali, że:

⁵³ Interpelacja poselska nr 17814 w sprawie podsumowania członkostwa Polski w UE, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=4488C113> [dostęp: 19.09.2015].

⁵⁴ J. Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak, *Ocena efektywności wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej jako instrumentu polityki spójności społeczno-gospodarczej oraz poprawy warunków życia*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania, Rzeszów 2013.

⁵⁵ Warto przypomnieć, że za strategiczny cel NSRO uznano tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapew-

„Niemał pewne jest, że znaczna część wskaźników, przy pomocy, których oceniana jest realizacja strategicznego celu NSRO, nie osiągnie w 2013 roku zakładanych wartości”⁵⁶.

Obecnie dostępne dane potwierdzają, że nie osiągnięto żadnego z podstawowych wskaźników. Nie zostały zrealizowane ważne cele NSRO w zakresie wzrostu wydajności pracy, a także nie zrealizowano zadań polegających na zwiększeniu stopy inwestycji (relacja nakładów na inwestycje do PKB)⁵⁷. W raporcie stwierdzono, że: nie udało się również osiągnąć określonych w najważniejszych dokumentach programowych celów odnoszących się do zwiększenia spójności terytorialnej i społecznej⁵⁸. Przewidywano też, że:

„Nierealne jest już, by średnie tempo wzrostu PKB wynosiło w latach 2007–2013 5,2% rocznie, a w latach 2011–2013 o 6,2% rocznie, gdyż wymagałoby to wzrostu PKB (mierzonego w cenach stałych) w 2013 roku, o co najmniej 12,3%, podczas gdy wzrost PKB w roku 2013 szacowany jest obecnie na 2–2,2%”⁵⁹.

Do bardzo ciekawych wniosków prowadzi przedstawiona w raporcie analiza wpływów środków unijnych na rozwój poszczególnych województw. Wynika z niej, że wykorzystanie środków UE nie miało istotnego wpływu na dynamikę wzrostu gospodarczego poszczególnych województw – województwa rozwijały się „w swoim tempie”, niezależnie od rozmiarów unijnej pomocy. Pobudzający do refleksji jest fakt przefinansowania województw Polski Wschodniej widoczne w tym, że mimo otrzymania pomocy unijnej znacznie większej niż inne województwa, to PKB w województwach wschodnich rósł nie tylko wolniej niż PKB w województwie mazowieckim, ale również wolniej niż PKB w całej Polsce⁶⁰. Komentując ten wynik, stwierdzono, że nawet światowy kryzys finansowo-gospodarczy nie wyjaśnia jednak powodów, dla których województwa, do których skierowano największe (w proporcji do liczby mieszkańców) kwoty pomocy unijnej, rozwijały się w latach 2007–2013 znacznie wolniej niż niektóre województwa, do których skierowano relatywnie mniej środków. Autorzy raportu konkludują, że nieosiągnięcie zakładanych wartości tak wielu wskaźników mierzących stopień realizacji celów NSRO świadczy o niepełnej skuteczności i niższej niż zakładano efektywności przedsięwzięć finansowanych z udziałem środków budżetowych UE.

nijającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej

⁵⁶ J. Misiąg, *Ocena efektywności...*, *op. cit.*, s. 80.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 44.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 80.

⁵⁹ *Ibidem*, s. 80 (Średnioroczne tempo wzrostu PKB w latach 2007–2013 wyniosło 3,6%, a w latach 2011–2013 – 2,6%. Wzrost PKB w 2013 r. wyniósł 1,6%. – przyp. autor).

⁶⁰ *Ibidem*, s. 52–53.

W podsumowaniu raportu stwierdzono, że za główne przyczyny niskiej efektywności – mierzonej wartościami wskaźników przyjętych za kryteria oceny NSRO i PROW (Program Rozwoju Obszarów Wiejskich) – wykorzystania pomocy unijnej uznać należy⁶¹:

- niezgodność faktycznie realizowanej strategii wykorzystania środków europejskich z formalnie deklarowanymi celami polityki rozwojowej;
- niedostateczna dbałość o oszczędne i efektywne wykorzystanie środków europejskich w indywidualnych projektach finansowanych z udziałem środków europejskich;
- mniej korzystne warunki zewnętrzne, w jakich realizowana była w ostatnich latach ta polityka;
- brak reform systemowych racjonalizujących wydatki publiczne i dzięki temu umożliwiających przeznaczenie większej części krajowych dochodów publicznych na działania prorozwojowe;
- opóźnienia w realizacji projektów finansowanych środkami europejskimi.

Podobne wnioski, jak w omawianym raporcie, formułuje G. Grzelak na podstawie analizy statystycznej, zależności między wielkością napływu środków z UE do Polski, a procesami wzrostu gospodarczego jednostek terytorialnych, województw i powiatów. Wynik analizy wskazuje, że jednostki słabiej rozwinięte, które otrzymały relatywnie więcej środków UE w przeliczeniu na mieszkańca, rozwijały się wolniej niż wyżej rozwinięte, co powoduje, że korelacje te są ujemne. Taki obraz sugeruje, że jak dotychczas wykorzystanie środków UE prowadzi do silniejszego efektu popytowego niż podaźowego⁶².

Janusz Kowalski zauważa, że Polska wschodnia B rozwija się nie tylko wolniej niż reszta kraju, ale różnice są nawet większe niż przed dekadą. Poziom rozwoju gospodarczego i społecznego między Polską A i B pogłębia się w szybkim tempie i ma stałą tendencję, pomimo że regiony uboższe otrzymały znacznie wyższe kwoty funduszy unijnych w przeliczeniu na mieszkańca. Zauważa, że najbardziej niepokojącym zjawiskiem jest jednak to, że Polska B zaczyna się „rozrastać”. Wkrótce w jej obszarze może się znaleźć woj. zachodniopomorskie. Wynika to między innymi z degradacji gospodarki morskiej w tym regionie. Obrazuje to na przykład zamknięcie Stoczni Szczecińskiej, które spowodowało kłopoty ponad 600 lokalnych firm, z których część upadła. Coraz bliżej Polski B jest także woj. opolskie, do czego przyczynia się wyludnianie regionu⁶³.

⁶¹ *Ibidem*, s. 84.

⁶² G. Grzelak, *Wykorzystanie środków Unii Europejskiej dla rozwoju kraju – wstępne analizy*, „Studia Regionalne i Lokalne” 3 (57) (2014), s. 5–25.

⁶³ J. Kowalski, *Fundusze UE nie pomogły. Polska A rośnie w siłę. Polska B rośnie w biedę*, „Dziennik Gazeta Prawna” 5 lutego 2014 (nr 24).

Z prezentowanych powyżej publikacji nasuwa się wniosek, że fundusze unijne nie tylko, że nie przyczyniły się do wyrównania różnic w rozwoju regionalnym, ale nawet te różnice pogłębiły i, co gorsza, ma to charakter stałego trendu.

Ten stan rzeczy znajduje odbicie w najnowszym raporcie Eurostatu prezentującym dane z 2013 r. (data publikacji maj 2015 r.) dotycząca PKB *per capita* wszystkich regionów 28 państw członkowskich UE. Polska nie wypada najlepiej. Najbogatszym polskim województwem i jedynym z PKB na jednego mieszkańca wyższym od średniej unijnej, bo wynoszącym 107% średniej unijnej, było woj. mazowieckie. Taki rezultat osiągnięto dzięki Warszawie, która znacznie podnosi wynik całego regionu. Stolica Polski nie znalazła się jednak wśród 20 najbogatszych regionów stołecznych w UE. W pierwszej 20-tce jest natomiast czeska Praga i słowacka Bratysława. Natomiast wśród 20 najbiedniejszych regionów UE znalazło się aż pięć polskich województw: lubelskie z PKB na jednego mieszkańca wynoszącym 48% średniej unijnej, podkarpackie (48%), warmińsko-mazurskie (48%), podlaskie (49%) oraz świętokrzyskie (49%) Marną satysfakcję można czerpać z tego, że wymienione regiony są najbogatsze wśród najbiedniejszych w UE. Biedniejszych jest 5 regionów w Rumunii, 4 regiony na Węgrzech oraz 5 regionów w Bułgarii. Ich dochód na osobę stanowi od 30% do 47% średniej dla całej wspólnoty⁶⁴.

13. BILANS SPOŁECZNYCH I EKONOMICZNYCH ZYSKÓW I KOSZTÓW WYNIKAJĄCYCH Z EMIGRACJI POAKCESYJNEJ

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej zapoczątkowało sukcesywne otwieranie się europejskich rynków pracy dla Polaków, co wywołało falę masowej emigracji, nierzadko określanej mianem exodusu. Rozmiary emigracji zarobkowej Polaków w okresie poakcesyjnym do UE są porównywalne ze skalą emigracji zarobkowej Polaków w całym okresie międzywojennym. Łącznie w latach 1918–1938 wyjechało z Polski ponad 2 miliony osób, z czego 1,25 miliona wyemigrowało do krajów europejskich, natomiast 796 tysięcy za ocean.

Obecnie emigrują głównie ludzie młodzi, o dość wysokich kwalifikacjach, pochodzący częściej z miast niż z obszarów wiejskich i częściej, aniżeli przed akcesją, z określonych regionów (np. z województwa kujawsko-pomorskiego i zachodniopomorskiego).

⁶⁴ *GDP at regional level, Data extracted in May 2015*, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/GDP_at_regional_level#Further_Eurostat_information

Niezaprzeczalnie dominującą formą emigracji w okresie poakcesyjnym są motywy zarobkowe (80–90% Polaków emigrowało w związku z pracą, w świetle danych BAEL), choć zarówno dane NSP 2011, jak i statystyki krajów przyjmujących (głównie Wielkiej Brytanii) pokazują, że coraz większe znaczenie zyskują strategie osiedleńcze⁶⁵.

Emigracje zagraniczne są zjawiskiem społeczno-ekonomicznym na trwałe wpisanym we współczesną historię Polski. Po zauważalnym spadku liczby Polaków przebywających czasowo za granicą w latach 2008–2010, rok 2014 był kolejnym rokiem zwiększenia się zasobu emigracyjnego Polaków w innych krajach, przy czym wzrost ten był większy niż w roku poprzednim. Szacuje się, że w końcu 2014 roku poza granicami Polski przebywało czasowo około 2 320 tys. mieszkańców naszego kraju, tj. o 124 tys. (5,6%) więcej niż w 2013 roku.

W Europie w 2014 r. przebywało około 2 013 tys. Polaków, przy czym zdecydowana większość – około 1 901 tys. – przebywała w krajach członkowskich UE. Liczba ta zwiększyła się o 112 tys. w stosunku do 2013 roku. Spośród krajów UE nadal najwięcej Polaków przebywało w Wielkiej Brytanii (685 tys.), Niemczech (614 tys.), Irlandii (113 tys.) oraz w Holandii (109 tys.) i we Włoszech (96 tys.)⁶⁶. GUS zaznacza wprawdzie, że prezentowane w opracowaniu wyniki są szacunkowe i powinny być traktowane jako przybliżone, ale pokazują one, że około 80% czasowych emigrantów z Polski przebywa za granicą co najmniej 12 miesięcy. Osoby te zaliczane są do emigrantów długookresowych i – razem z osobami, które wyemigrowały na stałe – powinny być uwzględnione w stanach ludności poszczególnych krajów (są rezydentami krajów przyjmujących)⁶⁷. Prezentowane w najnowszym raporcie CEED Institute i Work Service wyniki badań na temat emigracji wskazują, że wysokość zarobków jest głównym i niezmiennym czynnikiem stymulującym emigrację⁶⁸. Był on decydujący dla prawie 85% respondentów. Innymi ważnymi,

⁶⁵ *Spoleczne skutki poakcesyjnych migracji ludności Polski* (koordynacja K. Slany, B. Solga), Raport Komitetu Badań nad Migracjami Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2014, s. 15.

⁶⁶ Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2014, GUS, Warszawa 5.10.2015 r., s. 2.

⁶⁷ Zgonie z przyjętą przez GUS metodologią, stan ludności Polski w 2014 r. również powinien być pomniejszony o osoby zaliczane do emigrantów długookresowych w liczbie 1 856 tys. (80 % z 2 300 tys.) i wyniósłby wówczas 36 622 tys., czyli byłby na poziomie 1983 r. Trzeba zauważyć, że zjawisko emigracji pogłębia bardzo niekorzystny trend demograficzny, jakim jest notowany od 2011 r. ujemny przyrost naturalny w Polsce (przyp. autor) zob. *Rocznik Demograficzny 2015*, GUS, Warszawa 2015.

⁶⁸ *Migracje zarobkowe Polaków*, Work Service i CEED Institute 2015, <http://ceedinstitute.org/raport/1895>

ale zdecydowanie mniej istotnymi czynnikami przyciągającymi (*pull factors*) były: wyższy standard życia oraz lepsze warunki socjalne. Spośród czynników wypychających (*push factors*) respondenci wskazywali głównie – brak odpowiednich perspektyw w Polsce (39%). Ta ostatnia przyczyna wzrosła na przestrzeni roku o niemal 15%.

Prawie co trzeci Polak (28,7%) myśli o wyjeździe z powodu większych perspektyw na rozwój zawodowy za granicą. Wyniki komentowanego badania potwierdziły wcześniejsze ustalenia, że głównym powodem skłaniającym Polaków do emigracji jest możliwość wyższych zarobków⁶⁹. Jeżeli więc skutkiem złej polityki gospodarczej nie będzie się zmniejszać wciąż duża różnica w poziomie życia między Polską a Europą Zachodnią, to młodzi Polacy nadal będą masowo emigrować, nasilając negatywny wpływ starzenia się polskiego społeczeństwa na wzrost gospodarki.

14. WYSOKOŚĆ TRANSFERÓW

Według szacunków Narodowego Banku Polskiego w latach 2004–2013 do kraju z tytułu pracy Polaków w krajach Unii Europejskiej (zarówno krótko- jak i długoterminowo) napłynęło w sumie 36,1 mld euro⁷⁰. Jeśli uwzględnić pieniądze od osób pracujących poza krajami wspólnoty, ogólny napływ remittances wyniósł w sumie 42,5 mld euro (zob. tabela 3).

W relacji do PKB, trafiające do kraju środki stanowiły od 1,14% w 2004 roku do 1,73% w 2007 roku i 1,05% w 2013 roku. Dla porównania, środki, jakie napłynęły do Polski w tym samym czasie w ramach funduszy unijnych (zob. tabela 1) wyniosły 64,1 mld euro, a więc transfery od emigrantów stanowiły aż 66,3% tej kwoty. Eksperti Centrum A. Smitha oceniają, że nierejestrowane przepływy od emigrantów są co najmniej o 50% wyższe niż transfery oficjalne ujęte przez NBP w statystyce bilansu płatniczego. Pieniądze przywożone są osobiście lub za pośrednictwem krewnych i znajomych⁷¹. Stwierdzili też, że prywatne transfery od emigracji zarobkowej mogą sprawniej rozruszać gospodarkę niż fundusze unijne.

⁶⁹ M. Duszczyk, K. Matuszczyk, *A one-way ticket? Migration in Europe from the perspective of CEE countries*, CEED institute, Warsaw 2015, s. 27, 29.

⁷⁰ I. Chmielewska, *Transfery z tytułu pracy Polaków za granicą w świetle badań Narodowego Banku Polskiego*, „Materiały i Studia” nr 314, NBP 2015, s. 16.

⁷¹ *Transfery pieniężne emigrantów a rozwój gospodarczy Polski* (pod kierunkiem A. Surdej), Centrum im. Adama Smitha, 29.05.2012, s. 4.

„Rozdysponowanie funduszy strukturalnych wiąże się z konstruowaniem ciężkiej maszyny, ze złożonymi i rzadko przejrzystymi procedurami oraz kontrolami nękającymi beneficjentów tych funduszy. Prywatne transfery pozbawione tych obciążeń mogą być efektywniej wydatkowane”

– jak podano w raporcie⁷².

Ale za rzecz szczególnie ważną należy uznać stwierdzenie, że:

„Można więc zasadnie stwierdzić, że prywatne transfery od emigrantów nie tylko nie są mniejsze od faktycznie wydatkowanych funduszy strukturalnych, lecz są również efektywniej wydatkowane”⁷³.

Tabela 3

Środki przekazane do kraju przez migrantów (długookresowych i krótkookresowych*) w latach maj 2004–2013 (mln EUR)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Razem**
Transfery ogółem	2326	3314	4502	5391	5153	4253	4258	4201	4160	4071	42 531
% PKB	1,14	1,36	1,66	1,73	1,42	1,37	1,20	1,14	1,09	1,05	
Z krajów UE	1880	2836	3814	4622	4475	3840	3769	3675	3668	3524	
w tym:											
Holandii	57	103	137	235	300	250	301	334	339	282	
Irlandii	168	435	870	1217	1179	875	668	462	345	232	
Niemiec	943	1098	1061	1055	1057	1115	1149	1254	1304	1351	
W. Brytanii	369	651	1041	1336	1087	745	816	749	833	886	
Spoza UE	446	478	687	699	678	413	489	525	492	547	

* W statystyce bilansu płatniczego informacje o dochodach uzyskiwanych z tytułu pracy w innym kraju ujmowane są w dwóch pozycjach: wynagrodzenia pracowników (ujmowane w pozycji dochody pierwotne) i przekazy zarobków (ujmowane w pozycji dochody wtórne). Pierwsza z tych kategorii, czyli wynagrodzenia pracowników, to w całości wynagrodzenia z tytułu pracy osiągnące przez Polaków pracujących za granicą krócej niż rok. Przekazy zarobków – to część wynagrodzeń przekazywana do rodzin w kraju przez osoby pracujące za granicą dłużej niż rok, które swoje centrum zainteresowania ekonomicznego mają w kraju będącym miejscem ich pracy.

** Środki przekazane do kraju przez migrantów liczone od maja 2004 r. do I kwartału 2014 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: NBP. Bilans płatniczy RP w latach 2004–2013.

⁷² *Ibidem*, s. 9.

⁷³ *Ibidem*, s. 9.

Polska gospodarka bez transferów emigrantów rozwijałaby się zdecydowanie wolniej – twierdzą eksperci Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych. Wyliczają, że przez lata (od 1995 r.) aż, do czasu uruchomienia dużego budżetu środków unijnych, jaki przyznano Polsce na okres 2007–2013, prywatne transfery z zagranicy były wyższe od środków z UE. Po 2008 r. relacja ta się odwróciła. Transfery te znacząco przyczyniły się do zwiększenia konsumpcji, spadku stopy ubóstwa oraz pobudzenia wzrostu PKB⁷⁴. A. Sadowski uważa, że tak duże transfery świadczą o tym, że nasza emigracja jest niezwykle aktywna ekonomicznie, ale z drugiej strony, pieniądze, które docierają do Polski, stanowią tylko część tego, co nasi obywatele wypracowują na rzecz społeczeństw, w których pracują. To oznacza, że Polacy pracują na przyszłość i dla bogactwa społeczeństwa brytyjskiego czy niemieckiego, a nie własnego⁷⁵.

15. PIENIĄDZE OD EMIGRANTÓW NIE REKOMPENSUJĄ STRAT DEMOGRAFICZNYCH I GOSPODARCZYCH

Jest dowiedzione, że wszystkie długoterminowe modele wzrostu gospodarczego wskazują, iż pomyślność gospodarki w długim okresie zależy od tego, ile potencjalnie pracujących osób jest w danej gospodarce, a my właśnie je tracimy przez tę olbrzymią emigrację.

Coraz bardziej wymierne są negatywne ekonomiczne skutki emigracji; utrata wysoko wykwalifikowanych kadr, niedostatek rodzimych zasobów pracy, niewydolność systemu zabezpieczenia społecznego. Emigracje, szczególnie te na stałe, pogarszają i tak negatywne scenariusze dotyczące starzenia się społeczeństwa czy dzietności kobiet (zdolności do odtwarzania potencjału ludnościowego).

Dwa miliony polskich emigrantów pracujących w innych krajach Unii Europejskiej przyczynia się do tworzeniach obcego PKB, transferując niewiele z tego do Polski – uważa Janusz Kobeszko z Instytut Sobieskiego, który wylczył, że w perspektywie sześciu lat skumulowany rachunek strat z powodu emigracji wyniesie ok. 85 mld euro. Według jego wylczeń, sześciolatnie niedoszacowanie PKB z tytułu emigracji wyniesie w latach 2013–2018

⁷⁴ L. Barbone, K. Piętka-Kosińska, I. Topińska, *Wpływ przepływów pieniężnych na polską gospodarkę w latach 1992–2002*, raport Western Union przygotowany przez Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych – CASE, Warszawa 29 June 2012, <http://www.case-research.eu/pl>, s. 5.

⁷⁵ P. Łuczak, *Polak zapuszcza korzenie za granicą*, wywiad z A. Sadowskim, „Nowości – Dziennik Toruński”, 15 czerwca 2012.

ok. 111,6 mld euro. Tyle warty byłby stracony PKB, gdyby przyjąć, że na 1 emigranta przypadalby taki sam wskaźnik *per capita*, jak na osoby pozostające w Polsce. Po odliczeniu transferów od emigrantów (w ostatnich latach – średnio 4,5 mld euro rocznie), z powodu emigracji „niedobór PKB” wyniesie w następnych sześciu latach ok. 84,6 mld euro.

Strat z tym związanych nie zrekompensują środki z programów unijnych. Kwoty uzyskane z dotacji UE przy obecnym (optymistycznym) stanie transferów z UE to zaledwie 40% wartości straty, jaką Polska ponosi w PKB z powodu emigracji swoich obywateli⁷⁶.

Józef M. Fiszer również uważa, że strat powstałych z powodu tak licznej emigracji nie kompensuje ani spadek bezrobocia w Polsce, ani przesyłane do kraju pieniądze wspierające gospodarkę. Opisuje to zjawisko tak:

„Ale to nie sukces, to porażka, bo okazuje się, że dla tak wielkiej liczby młodych, przedsiębiorczych i dobrze wykształconych ludzi nie mamy w kraju żadnego atrakcyjnego zajęcia. Potęguje to kryzys demograficzny, który w Polsce narasta od lat, a którego skutki gospodarcze i społeczne w przyszłości będą bardzo dotkliwe”⁷⁷.

Według prognoz polscy emigranci tylko w latach 2014–2020 wytworzą 172 mld euro dochodu dla krajów, do których wyjechali. Gdyby osoby te znalazły zatrudnienie w kraju, polski PKB wzrósłby o około 6%, a tym samym nasze wynagrodzenia wzrosłyby o co najmniej 6%. A tymczasem przebywający na emigracji Polacy w wieku produkcyjnym, dzięki swojej pracy przyczyniają się, niestety, do wzrostu zamożności innych wspólnot ekonomicznych. J. Kobeszko stwierdza, że:

„Największymi beneficjentami polskiej emigracji w latach 2014–2020 będą gospodarki takich krajów, jak: Wielka Brytania 63,7 mld euro, Niemcy 50,0 mld euro, Irlandia 11,8 mld euro, Włochy 9,7 mld euro, Holandia 9,7 mld euro, Francja 6,3 mld euro, Belgia 4,8 mld euro, Szwecja 3,8 mld euro, Hiszpania 3,7 mld euro. Pozostałe kraje UE zyskają mniej, ale skala polskiej emigracji o wielkości miasta Warszawy z przyległościami pokazuje jej prawdziwe gospodarcze skutki”⁷⁸.

Prowadzi to do nieodpartego wniosku, że polska emigracja budując potencjał gospodarczy w krajach pobytu, osłabia gospodarkę własnego kraju i jej

⁷⁶ J. Kobeszko, *Wizja Polski 2014–2020*, Instytut Sobieskiego, 05.12.2012, <http://www.sobieski.org.pl/wizja-polski-2014-2020/>.

⁷⁷ J.M. Fiszer, *Polska w Unii Europejskiej: sukcesy i porażki pierwszej dekady (2004–2014)*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 3 (46) (2014), s. 183.

⁷⁸ J. Kobeszko, *W latach 2014–2020 polscy emigranci zbudują gospodarki Wielkiej Brytanii i Niemiec*, Analiza Instytutu Sobieskiego nr 60, listopad 2013 r., s. 1.

zdolność konkurencyjną. Część wypracowanego przez Polaków obcego PKB wraca do Polski w formie funduszy unijnych. Czyli część tych dotacji „fundujemy” sami sobie, co stanowi już kolejny argument podważający pozycję Polski, jako beneficjenta netto funduszy unijnych.

16. WYBRANE ASPEKTY ROZLICZENIA KRAJÓW UE – PŁATNIKÓW NETTO Z POLSKĄ⁷⁹

Unii Europejskiej, która miała stać się gwarantem jednolitego rozwoju poszczególnych państw członkowskich, dotychczas nie udało się stworzyć mechanizmu równych szans. Na otwarciu granic skorzystały przede wszystkim bogate państwa i koncerny z krajów „starej Unii”. Dla dużych zagranicznych firm otworzyły się nowe rynki zbytu krajów takich jak Polska. Konkurencji z wielkimi potentatami nie wytrzymały małe, powstające dopiero firmy z Europy Wschodniej. Wielkie korporacje i bogate kraje UE okazały się największymi beneficjentami integracji europejskiej. Potwierdza to przeprowadzona przez Instytut Badań Strukturalnych oraz Reytech sp. z o.o. na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, analiza korzyści, jakie kraje „starej Unii”, UE-15 odnoszą dzięki wdrażaniu polityki spójności w krajach Grupy Wyszehradzkiej (Czech, Polski, Słowacji i Węgier). Z efektów badania wynika, że korzyści w postaci wzrostu eksportu krajów UE-15 do krajów V4 są wysokie w porównaniu z kosztami finansowania przez kraje „starej” UE realizacji polityki spójności w tych krajach. Badanie potwierdza też, że na procesach rozwojowych i zmniejszaniu dystansu rozwojowego państw słabiej rozwiniętych korzysta cała Unia Europejska. Wyniki badań odnoszą się do okresu 2004–2015, uwzględniono w nich dotychczas obserwowane efekty oraz prognozę dla lat 2011–2015.

Zgodnie z oszacowaniami, łączna wartość korzyści uzyskiwanych przez piętnaście krajów „starej” UE na skutek wdrażania programów polityki spójności w krajach V4 w okresie 2004–2015 wyniesie 74,69 miliardów euro (w cenach stałych z 2005 r.)⁸⁰. Z każdego euro netto zainwestowanego w realizację polityki spójności w państwach V4 przez kraje UE-15 w postaci dodatkowego eksportu wraca do nich 61 centów. Przy tym, w przypadku

⁷⁹ Płatnicy netto to kraje, które wplacają do unijnego budżetu więcej niż z niego dostają. Najwięksi płatnicy netto to: Niemcy, Wielka Brytania i Włochy.

⁸⁰ J. Zawistowski (red.), *Ocena korzyści uzyskiwanych przez państwa UE-15 w wyniku realizacji polityki spójności w krajach Grupy Wyszehradzkiej. Raport końcowy*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa grudzień 2011, s. 38.

Niemiec, Irlandii i Luksemburga wartość dodatkowego eksportu kierowana do krajów V4 na skutek wdrażania w nich polityki spójności jest wyższa niż rzeczywiste koszty jej wdrażania ponoszone przez te kraje. Dla głównego partnera handlowego krajów V4 – Niemiec – stosunek ten wynosi 125%, Irlandii 299%, a Luksemburga 136%⁸¹.

17. BEZPOŚREDNIE INWESTYCJE ZAGRANICZNE (BIZ) W POLSCE

W Polsce o kapitale zagranicznym – można by strawestować powiedzenie o zmarłym – pisze się albo dobrze, albo wcale. Tym, czym dla kościoła jest dogmat, tym dla kolejnych rządów (bez względu na opcję polityczną) wydaje się być paradygmat o niekwestionowanych korzyściach, jakie państwo czerpie z tytułu napływu inwestycji zagranicznych. Do ugruntowania takiej opinii przyczynia się przeważająca część mediów, które w bezkrytyczny sposób lansują pogląd, że napływ kapitału z zagranicy jest zawsze korzystny dla gospodarki kraju przyjmującego, a nie przedstawiają zagrożeń, jakie on z sobą niesie. Stanowisko mediów w tej sprawie można tłumaczyć tym, że one same są w przeważającej mierze kontrolowane przez kapitał zagraniczny, przez co nie są obiektywne w jego ocenie. Dlatego też z trudem przebijają się opinie krytyczne na temat skutków funkcjonowania BIZ⁸². Istotę inwestycji zagranicznych dobrze wyjaśnia Zdzisław Sadowski, który pisze, że:

„Jest rzeczą oczywistą, że inwestycje kapitału zagranicznego są i muszą być dokonywane z punktu widzenia interesów firm i inwestorów zagranicznych”⁸³.

Jednym z głównych motywów międzynarodowych przepływów kapitałów, w tym w formie Bezpośrednich Inwestycji Zagranicznych (BIZ), jest dążenie do optymalizacji portfela swoich lokat. Ale motywem naczelnym, którym się kierują, jest maksymalizacja zysku, a nie korzyści kraju przyjmującego.

Wyznawcami naiwnej i niezachwianej wiary w jednoznaczne korzyści dla naszej gospodarki z tytułu napływu BIZ są autorzy cytowanego już raportu MSZ. Podkreślają, że pod względem wartości bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) Polska jest zdecydowanym liderem na tle pozostałych krajów

⁸¹ *Ibidem*, s. 43.

⁸² R. Woś, *Ciemna strona inwestycji zagranicznych*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 29 listopada 2013 (nr 231).

⁸³ Z. Sadowski (red.), *Kapitał zagraniczny w Polsce, Warunki działania*, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 1999, s. 284.

regionu Europy Środkowo-Wschodniej. Uważają, że momentem zwrotnym w tym zakresie był rok przystąpienia do Unii Europejskiej, co przyczyniło się do poprawy wiarygodności inwestycyjnej Polski i znaczącego wzrostu napływu kapitału zagranicznego⁸⁴. Podkreślają wysokie tempo napływu inwestycji i ich skumulowaną wartość, która w porównaniu do 2003 roku wzrosła czterokrotnie.

Istotnie, wybór przez inwestorów zagranicznych Polski, jako miejsca alokacji kapitału, stworzył im okazję do nadzwyczajnych zysków, przy ograniczonym ryzyku. Tylko w 2004 r. dochody BIZ wyniosły 7 630,4 mln euro i wzrosły w stosunku do 2003 r. (1 804,2 mln euro) o 323%. Koniecznie należy zaznaczyć, że w porównywalnym okresie (2004–2013) skumulowana wartość dochodów BIZ w kwocie 109 849, 9 mln euro (90% udział krajów UE) była znacznie wyższa od otrzymanych przez Polskę środków unijnych – 64,1 mln euro. Nawet tylko sama wartość wytransferowanych przez BIZ za granicę zysków w kwocie 68 570,3 mln euro jest wyższa od otrzymanych funduszy unijnych (zob. tabela 4).

W 2013 r. z uzyskanych przez BIZ dochodów w kwocie 13 728,1 mln euro, 87,5% tej wartości było udziałem krajów UE, a w tym 77% było udziałem 17 krajów strefy euro⁸⁵.

Gwałtownie narastający w 2008 za granicą kryzys finansowy spowodował rekordowy transfer zysków z Polski w kwocie ponad 9 mld euro przez inwestorów zagranicznych. Powtórzeniu tego procederu w 2009 r. zapobiegł wprowadzony przez Komisję Nadzoru Finansowego zakaz wypłacania dywidend przez banki (ok. 75% mające udział kapitału zagranicznego), których udział stanowił ok. 30% transferowanych zysków. Zjawisko to pokazuje, że kapitał ma jednak „ojczyznę”, do której wraca w razie kryzysu i że zawsze istnieje takie niebezpieczeństwo w przyszłości. Można przyjąć, jako pewne, że prezentowane przez NBP (zob. tabela 4) dane dotyczące wielkości transferów zysku za granicę są wysoce niedoszacowane, ponieważ jest wiele różnych

⁸⁴ *Polskie 10 lat w Unii...*, *op. cit.*, s. 88–95.

⁸⁵ Przedsiębiorstwa z udziałem kapitału zagranicznego ubiegają się o wsparcie z funduszy strukturalnych UE dostępne w ramach realizowanych w Polsce programów operacyjnych na takich samych zasadach co przedsiębiorstwa wyłącznie z kapitałem polskim. Udział kapitału zagranicznego w przedsiębiorstwie ubiegającym się o wsparcie ze środków unijnych nie jest czynnikiem brany pod uwagę w procesie oceny wniosków i przyznawania ewentualnego wsparcia. Instytucje zajmujące się kwestiami rozdysponowania środków wsparcia pochodzących z funduszy strukturalnych (instytucje zarządzające, pośredniczące, wdrażające) nie są zobowiązane do prowadzenia statystyk dotyczących własności kapitałowej przedsiębiorstw ubiegających się o wsparcie. Nie są znane opracowania, które by badały kwestię kapitału zagranicznego w przedsiębiorstwach będących beneficjentami wsparcia z funduszy strukturalnych UE.

sposobów transferów zysków, których wartość nie jest ewidencjonowana. Ale głównym sposobem transferu zysków i unikania ich opodatkowania, jest wykorzystywany przez inwestorów zagranicznych mechanizm funkcjonowania cen transferowych⁸⁶.

Z analizy wywiadowni gospodarczej Bisnode Polska, obejmującej lata 2011–2013, wynika, że firmy zagraniczne płacą niższe podatki niż firmy polskie, m.in. poprzez wykorzystanie optymalizacji podatkowej i mechanizmów ustalania cen transferowych⁸⁷.

Tabela 4

**Dochody z tytułu zagranicznych inwestycji bezpośrednich w Polsce
w latach 2004–2013 (w mln euro)**

Rok	Dywidendy	Reinwestowane zyski	Odsetki	2+4	Ogółem	% 5/6
1	2	3	4	5	6	7
2004	2 169,6	4 988,8	472,1	2 641,7	7 630,4	34,62
2005	4 171,0	2 717,0	523,5	4 694,5	7 411,5	63,34
2006	5 154,7	4 530,1	711,8	5 866,5	10 396,5	56,43
2007	5 929,8	6 769,7	920,3	6 850,1	13 619,8	50,30
2008	7 989,3	- 654,6	1 213,4	9 202,7	8 548,1	107,66
2009	5 397,4	3 581,7	1 022,6	6 420,0	10 001,7	64,19
2010	5 965,3	5 619,6	1 173,5	7 138,8	12 758,4	55,96
2011	6 620,7	5 236,2	1 275,8	7 896,5	13 133,2	60,13
2012	6 760,0	4 361,8	1 495,4	8 255,4	12 617,2	65,43
2013	7 866,4	4 124,0	1 737,7	9 604,1	13 728,1	69,96

Źródło: *Polskie i zagraniczne inwestycje bezpośrednie w 2013 r.*, NBP, marzec 2015 r., s. 48.

⁸⁶ **Cena transferowa, cena transakcyjna** – cena stosowana w transakcjach pomiędzy podmiotami powiązаныmi;

Polityka cen transferowych – metoda optymalizacji podatkowej drogą obchodzenia podatków wykorzystująca różnice w opodatkowaniu w różnych krajach. Ceny transferowe są to ceny stosowane przy przepływie towarów i usług w ramach grupy finansowej. Ceny transferowe stosowane w tych transakcjach mogą mieć decydujący wpływ na ostateczny obraz zysków lub strat w poszczególnych częściach grupy, a ostatecznie także na konkurencyjność grupy wobec innych przedsiębiorstw; https://pl.wikipedia.org/wiki/Cena_transferowa

⁸⁷ *Firmy zagraniczne płacą mniej*, <http://www.bisnode.pl/blog/firmy-zagraniczne-placammniej/> [dostęp: 22.10.2015].

W opublikowanym przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK) raporcie na temat firm z udziałem kapitału zagranicznego stwierdzono, że organy podatkowe nie są należycie przygotowane do weryfikowania prawidłowości rozliczeń pomiędzy zagranicznymi podmiotami a budżetem państwa, dzięki czemu możliwe jest uchylanie się od opodatkowania przez zagraniczne koncerny i skuteczne transferowanie dochodów poza polski system podatkowy. NIK ustaliła ponadto, że urzędy kontroli skarbowej i urzędy skarbowe – zamiast skupić się na podmiotach z udziałem kapitału zagranicznego – koncentrowały się, zgodnie z zaleceniami Ministra Finansów, na zwalczaniu nieprawidłowości w podatku od towarów i usług u rodzimych przedsiębiorców⁸⁸. Widoczna w tej sprawie bezradność organów skarbowych (taka sama zresztą jak i w ściąganiu zaległości podatkowych od podmiotów krajowych), pozwala zagranicznym inwestorom bezkarnie transferować z Polski ogromne kwoty. Z raportu amerykańskiej organizacji Global Financial Integrity wynika, że w latach 2002–2011 z Polski wypłynęło nielegalnie 53,1 mld dol. (średnio rocznie ponad 5 mln dol.) W tym niechlubnym rankingu dotyczącym wielkości nielegalnych transferów Polska została sklasyfikowana na 17 miejscu, tuż za Białorusią (badaniem objęto 145 państw). Znacznie lepiej wypadła Bułgaria i Rumunia⁸⁹.

Jeszcze innym problemem – co już sygnalizowano – jest przechwytywanie przez zagraniczny kapitał unijnych dotacji kierowanych do Polski. Nasz przemysł i rolnictwo kupują za europejskie środki maszyny i technologie oferowane głównie przez zachodnie firmy. Podobnie jest z inwestycjami w infrastrukturę. Z danych Instytutu Zamówień Publicznych wynika, że w 2013 r. co piąty największy kontrakt w Polsce zdobyły przedsiębiorstwa zagraniczne. Ogółem przypadło im ponad 700 zleceń o wartości 60 mld zł.

Bartłomiej Radziejewski na podstawie danych NBP (Bilans płatniczy RP) wyliczył, że tylko w 2013 roku legalny drenaż z Polski kapitału wyniósł blisko 82 mld zł, równowartość 5% PKB. Zauważa, że był to najwyższy transfer

⁸⁸ Nadzór organów podatkowych i organów kontroli skarbowej nad prawidłowością rozliczeń z budżetem państwa podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa kwiecień 2015.

Opieszalność legislacyjna Ministerstwa Finansów skutkuje tym, że przepisy, które mają utrudnić wyprowadzanie zysków za granicę za pomocą cen transferowych, zostaną wprowadzone w 2017 r., a nie, jak wcześniej planowano, w 2016 roku. Taką zmianę przewiduje najnowsza wersja projektu noweli ustawy o PIT i CIT. – przyp. autor.

⁸⁹ D. Kar, J. Spanjers, *Financial Flows from Developing Countries: 2003–2012*, Global Financial Integrity, Washington December 2014, s. 28–32, www.gfintegrity.org

w ciągu ćwierćwiecza i obawia się, a wszystko na to wskazuje, że zostanie on szybko pobity. Wyciąga pesymistyczny wniosek, że:

„Coraz bardziej porażające i dojmujące ilości pieniądza, jakie na mocy eksploatacji neokolonialnej wyciekają z Polski, stawiają pod znakiem zapytania nie tylko bilans polityki gospodarczej ostatniego ćwierćwiecza, lecz także bilans naszej obecności w UE”⁹⁰.

18. SPECJALNE STREFY EKONOMICZNE (SSE)

Połowa z działających w Polsce spółek z kapitałem zagranicznym zadeklarowała, że nie wypracowywała u nas żadnych zysków za 2013 r. i nie zapłaciła w związku z tym CIT, jak wynika z raportu Fundacji Kaleckiego: „Kapitał zagraniczny: Czy jesteśmy gospodarką poddostawcy?” Pomimo że efektywna stawka CIT w 2013 r. dla podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego była niższa od efektywnej stawki dla pozostałych podatników CIT o 1,2 p.proc.⁹¹

Warto dodać, że zagraniczne spółki, korzystając często z różnych metod tzw. optymalizacji podatkowej, także umiejętnie wykorzystują możliwości unikania opodatkowania i transferu zysków, dawane im przez specjalne strefy ekonomiczne (SSE). Obecnie w Polsce istnieje 14 stref. Według danych Ministerstwa Gospodarki skumulowane w nich inwestycje przyniosły do końca 2014 r. 102 mld zł zysku, z czego 80% przypadło na kapitał zagraniczny. Firmy działające w SSE otrzymują zwolnienia podatkowe, które w latach 1998–2012 wyniosły łącznie 14,6 mld zł. W przeliczeniu na jedno miejsce pracy utworzone w SSE w latach 2010–2012 sięgały one aż 139 tys. zł. Mimo to rząd w 2013 r. przedłużył funkcjonowanie stref aż do 2026 roku⁹².

„Obecna struktura inwestycji zagranicznych konserwuje model rozwojowy oparty na niskich kosztach pracy, co może skutkować utrzymaniem peryferyjnej roli Polski w światowej gospodarce”

– mówi raport Fundacji Kaleckiego. Fundacja pokazuje też, że Polacy pracują coraz wydajniej, ale zyski z tego faktu czerpie coraz węższa grupa ludzi⁹³.

⁹⁰ Zob. B. Radziejewski, *Renta neokolonialna, czyli ile jeszcze Polak zapłaci*, „Nowa Konfederacja”, Internetowy Miesięcznik Idei, Nr 2 (53)/2014; P. Wójcik, *Neokolonializm nasz powszedni*, „Nowy Obywatel”, Kwartalnik, jesień 2014.

⁹¹ A. Gromada, T. Janyst, K. Golik, *Kapitał zagraniczny: Czy jesteśmy gospodarką poddostawcy?*, Fundacja Kaleckiego, Warszawa 2015, s. 2.

⁹² *Ibidem*, s. 4–5.

⁹³ *Ibidem*, s. 17.

„Dla wielu zagranicznych firm Polska stanowi źródło dobrze wykwalifikowanych i równocześnie tanich pracowników. Prócz stosunkowo niskich kosztów pracy inwestorów zagranicznych przyciągają ulgi oraz niespotykane już w Unii Europejskiej specjalne strefy ekonomiczne”.

– wskazują autorzy badania.

Nic nie przewiduje zmian, zamiast selektywnej i przemyślanej polityki przyciągania inwestycji zagranicznych wciąż w Polsce powstają nowe montownie lokalizowane w specjalnych strefach ekonomicznych.

19. FINANSOWANIE ZAGRANICZNE POTRZEB POŻYCZKOWYCH BUDŻETU PAŃSTWA

W Polsce trwale występowanie deficytu budżetowego (od 1990 r. – przyp. autor) powoduje wysoki wzrost długu publicznego w tempie wyższym od wzrostu PKB, co skutkuje zwiększonym zapotrzebowaniem pożyczkowym budżetu państwa. Spadek zadłużenia Skarbu Państwa w ciągu całego 2014 r. miał incydentalny charakter i był głównie spowodowany umorzeniem obligacji skarbowych w lutym 2014 r. w efekcie reformy systemu emerytalnego (przekazanie środków z funduszy OFE do ZUS – przyp. A.J.). Po wyłączeniu efektu umorzenia skarbowych papierów wartościowych (SPW) zadłużenie Skarbu Państwa wzrosło od początku 2014 r. o 72 089,2 mln zł (8,6%) – jak podało Ministerstwo Finansów. Czyli w rzeczywistości zadłużenie Skarbu państwa spadło tylko na papierze. W strukturze poszczególnych źródeł pokrywania deficytów budżetowych coraz większą rolę w finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa odgrywają inwestorzy zagraniczni (zob. tabela 5).

Należy zwrócić uwagę na obserwowany od początku 2009 r. do 2013 r. wyraźny trend wzrostowy portfela krajowych SPW w posiadaniu inwestorów zagranicznych – łącznie w tym okresie zwiększyli oni swoje zaangażowanie prawie 4-krotnie. Obecnie udział inwestorów zagranicznych w obligacjach złotych przekracza 40% i jest jednym z wyższych na świecie. Przykładowo w 2012 r. ich zaangażowanie w polskie obligacje skarbowe wyniosło 190 478, 7 mln PLN, co stanowiło 44% wszystkich zobowiązań Skarbu Państwa wobec nierezydentów, a odpowiednio w 2013 r. było to 44,3%, a w 2014 r. – 42,3% (zob. tabela 5).

Wydaje się w pełni zasadne zaliczenie znacznej części zadłużenia Skarbu Państwa wobec krajowego sektora bankowego (ze względu na wysoki udział nierezydentów) jako zadłużenia zagranicznego. Wynika to z faktu, że udział kapitału zagranicznego w tym sektorze wynosi ok. 70% (nie licząc funkcjonu

Tabela 5

Zadłużenie Skarbu Państwa w układzie podmiotowym (w mld zł)*

Wyszczególnienie	XII 2014	Struktura XII 2014 w %	XII 2013	Struktura XII 2013 w %	XII 2012	Struktura XII 2012 w %	XII 2011	Struktura XII 2011 w %
Zadłużenie Skarbu Państwa	779,9	100,0	838,0	100,0	793,9	100,0	771,1	100,0
I. Zadłużenie krajowe Skarbu Państwa (wobec rezydentów)	323,0	41,4	403,3	48,1	361,5	45,5	382,1	49,6
1. Krajowy sektor bankowy	165,7	21,2	125,8	15,0	98,6	12,4	120,2	15,6
– instrumenty krajowe	150,8	19,3	114,7	13,7	91,5	11,5	110,3	14,3
– instrumenty zagraniczne	14,9	1,9	11,1	1,3	7,0	0,9	9,9	1,3
2. Krajowy sektor pozabankowy	157,3	20,2	277,5	33,1	262,9	33,1	261,9	34,0
– instrumenty krajowe	156,3	20,0	276,4	33,0	260,9	32,9	260,1	33,7
– instrumenty zagraniczne	1,0	0,1	1,1	0,1	1,9	0,2	1,8	0,2
II. Zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa (wobec nierezydentów)	456,9	58,6	434,7	51,9	432,4	54,5	389,0	50,4
– instrumenty krajowe (SPW)	196,0	25,1	193,2	23,0	190,5	24,0	154,2	20,0
– instrumenty zagraniczne	260,9	33,5	241,6	28,8	241,9	30,5	234,8	30,4

* W związku ze zmianą od 2010 r. metody prezentacji rynków przez Ministerstwo Finansów, dla zachowania jednolitej formy w tabeli przyjęto lata 2011–2014.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: MF, Zadłużenie Skarbu Państwa, lata 2011–2014.

jących w Polsce 28 oddziałów instytucji kredytowych ze 100% kapitałem zagranicznym). Przeprowadzając symulację według tych kryteriów, to w 2013 r. zadłużenie Skarbu Państwa powinno wynieść 62,4%, wobec podanych w tabeli 51,9%.

W strukturze rodzajowej obligacji skarbowych będących w posiadaniu nierezydentów kontynuowany jest pozytywny trend w postaci rosnącej roli obligacji 10-letnich, które na koniec czerwca 2014 r. miały dominujący udział w portfelu wynoszący 40,2%. Udział tych obligacji w czerwcu 2015 r. wzrósł do 43,3%, co oznaczało ich wzrost o 15,1 p.proc. wobec końca 2011 roku⁹⁴.

Do oprocentowania tych obligacji odnoszą się autorzy, wielokrotnie już przytaczanego raportu MSZ, kolejny raz udowadniając, że efekt propagandy jest im ważniejszy od realiów gospodarczych, z którymi ich opinie stale się w tym raporcie mijają. Stwierdzają więc, że:

„Wstąpienie do Unii Europejskiej miało bezpośredni wpływ na rentowność polskich obligacji dziesięcioletnich, która od kwietnia 2004 r. do września 2005 r. spadła z 7% do historycznie niskiego poziomu 4,5%. Druga obniżka rentowności polskich obligacji miała miejsce w maju 2013 r. Wówczas sięgnęła ona rekordowego poziomu 3,3%, zbliżając się tym samym do wartości notowanych przez kraje strefy euro”⁹⁵.

Jedynym wiarygodnym źródłem są tu dane Ministerstwa Finansów, z których wynika, że oprocentowanie obligacji 10-letnich na koniec 2013 r. wyniosło 4,03% i należało do najwyższych w UE, wyższe było tylko w 10 państwach. Dla przykładu w 2012 r. oprocentowanie 10-letnich obligacji w Polsce wyniosło 5% wobec 3,88% w strefie euro, różnica to 1,12 p.proc. W 2014 r. oprocentowanie obligacji wyniosło odpowiednio 3,52% w Polsce wobec 2,04% w strefie euro, różnica w spadku oprocentowania to 1,42 p.proc. na korzyść strefy euro. Wpłynęło to na spadek Polski na 22 miejsce w UE pod względem wysokości oprocentowania tych obligacji⁹⁶.

Dowodzi to niezbicie, że rentowność polskich obligacji nie tylko, że nie zbliżyła się do wartości w krajach euro, ale pogłębiła się różnica ich oprocentowania na niekorzyść Polski, co skutkuje relatywnie wyższymi kosztami obsługi zadłużenia w stosunku do większości krajów UE.

Wysokie oprocentowanie omawianych obligacji 10-letnich, jak i innych instrumentów finansowych oraz kredytów wykorzystywanych do obsługi zadłużenia krajowego i zagranicznego Polski, jest konsekwencją niskich ocen

⁹⁴ *Strategie zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2016–2019*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2015, s. 27.

⁹⁵ *Polskie 10 lat w UE*, op. cit., s. 65.

⁹⁶ *Strategie zarządzania długiem...*, op. cit., s. 54.

ratingowych nadanych dla naszego kraju przez największe agencje ratingowe. Polska według oceny kredytowej (rating) długoterminowego długu rządowego w walucie obcej państw UE – stan na 21 września 2015 r. – otrzymała ocenę A – od agencji Standard&Poor’s i Fitch oraz A2 od Moody’s – co pod względem wiarygodności finansowej klasyfikuje Polskę dopiero na 18 miejscu w UE⁹⁷.

Polska od początku transformacji korzystała z oszczędności zagranicznych, a średni poziom deficytu na rachunku obrotów bieżących Polski wynosił 4% PKB w latach 2000–2014 i w efekcie ujemna międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto Polski narosła do –67% PKB na koniec 2014 r., gdy za poziom bezpieczny uznaje się –35% PKB. Słabość finansowa polskiej gospodarki widoczna jest również w podatności na ryzyko odpływu kapitału zagranicznego i niski poziom krajowego majątku netto. Dalsze zapożyczanie się za granicą jest dla Polski bardzo ryzykowne⁹⁸.

Pozycję Polski na rynkach finansowych stabilizuje wciąż relatywnie wysoka dynamika rozwoju gospodarczego w porównaniu z dużymi krajami UE. Jednak każde większe zawirowanie na rynkach finansowych (np. spodziewany „Grexit”) sprawia, że rośnie ryzyko Polski jako kraju trwale uzależnionego od zagranicznego finansowania wobec braku długoterminowych oszczędności krajowych.

20. WPŁYW UDZIAŁU POLSKI W UE NA JAKOŚĆ ŻYCIA OBYWATELI⁹⁹

Można z sarkazmem stwierdzić, że w najwyższym stopniu poprawili sobie warunki życia swoje i rodzin ci, którzy zdecydowali się budować swoją przyszłość za granicą, zdecydowali się na przyjęcie obcego obywatelstwa lub, zgodnie z prawem unijnym, są uznani za rezydentów w krajach pobytu, oraz pozostali tam pracujący.

Wysoka, jakość życia winna być uznawana za nadrzędny cel rozwoju zarówno na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym, jak i międzynarodowym. Zestaw podstawowych wskaźników umożliwiających ocenę ważnych obszarów jakości życia obejmuje zarówno mierniki o charakterze obiektywnym, jak i subiektywnym. Oba rodzaje wskaźników należy traktować jako komplementarne. Według J. Trzebiatowskiego:

⁹⁷ *Ibidem*, s. 56.

⁹⁸ *Czy oszczędności krajowe będą w stanie finansować długoterminowy wzrost gospodarczy w Polsce?*, Deloitte Polska, Analiza wykonana na zlecenie IGTE, 8/7/2015, s. 18.

⁹⁹ Szerzej zob.: *Quality of life – Facts and views*, Eurostat statistical books, 2015 edition.

„pośród wyznaczników obiektywnych, jakości życia wskazać można między innymi na: poziom materialny, zabezpieczenie finansowe, warunki życia i mieszkania, warunki leczenia, bezpieczeństwo ekologiczne, relacje społeczne, system wsparcia społecznego, aktywność społeczną, rozwój osobisty (edukacja, praca, uczestnictwo w kulturze) czy też rekreację i wypoczynek. Do subiektywnych wskaźników oceny można z kolei zaliczyć poziom stanu zaspokojenia potrzeb, takich jak: potrzeba bezpieczeństwa i poczucia wewnętrznego spokoju, realizacji życiowych celów oraz aspiracji, stopnia samoakceptacji, dobrostanu psychicznego, akceptacji społecznej czy uznania społecznego”¹⁰⁰.

Praca jest najważniejszym narzędziem umożliwiającym godne warunki życia człowieka umożliwiającym realizację jego potrzeb pozamaterialnych i zapewniającym określoną pozycję społeczną. Prawo do pracy jest powszechnie uznawane w całym świecie, znalazło się również w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej w postaci artykułu 15 zatytułowanego *Wolność wyboru zawodu i prawo do podejmowania pracy*¹⁰¹. W Art. 31 karty jest zapis o *Należytych i sprawiedliwych warunkach pracy*. Marek Bednarz uważa, że w Polsce przyjęto węższą koncepcję prawa do pracy niż obowiązująca w pozostałych państwach UE. Prawo do zatrudnienia dobrej jakości zostało zastąpione wolnością zatrudnienia, to jest prawem wykonywania swobodnie wybranego zawodu i wyboru miejsca pracy. Dodaje, że – jak wiadomo, wolność wykonywania swobodnie wybranego zawodu jest dziś zupełną fikcją, ponieważ ludzie pozostający bez pracy muszą godzić się na wykonywanie pracy byle jakiej, u jakiegokolwiek pracodawcy na dyktowanych przez niego warunkach¹⁰². Do wyrobienia podobnego poglądu, skłaniają dane raportu NBP, gdzie czytamy:

„Zróżnicowanie stopnia ochrony osób zatrudnionych na podstawie różnych typów kontraktów, relatywnie wysoki udział osób młodych wśród osób aktywnych zawodowo, jak również wysokość klina podatkowego dla różnych form zatrudnienia sprawiają, że aktualnie Polska charakteryzuje się najwyższym poziomem dualizmu rynku pracy spośród krajów UE”¹⁰³.

Ujmując to prościej, w Polsce występuje, co zasługuje na szczególną uwagę, najwyższy stopień osób zatrudnionych na czas określony, jak i pracujących na zasadzie samozatrudnienia. W Polsce udział samozatrudnienia i pracowników

¹⁰⁰ J. Trzebiatowski, *Jakość życia w perspektywie nauk społecznych i medycznych – systematyzacja ujęć definicyjnych*, Hygeia Public Health, 2011, 46(1), s. 28.

¹⁰¹ *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303PL.01000101.htm> [dostęp: 13.09.2015].

¹⁰² M. Bednarz, *Potrzeby społeczne w zakresie pracy i niektóre z konsekwencji ich ograniczonej realizacji*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy” nr 6 (2013), s. 11–12.

¹⁰³ A. Kosior, M. Rubaszek (red.), *Ekonomiczne wyzwania integracji Polski ze strefą euro*, NBP, Warszawa 2014, s. 145.

na umowach czasowych w zatrudnieniu ogółem stanowił 37,8% wobec 23,8% w UE. W raporcie zaznaczono też, że kraje strefy euro z wysokim udziałem pracowników zatrudnionych na czas określony, tj. Hiszpania, Grecja czy Portugalia, charakteryzowały się wyższą zmiennością stopy bezrobocia oraz wahań PKB niż pozostałe kraje strefy euro.

Polska charakteryzuje się również niskim udziałem pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasowym. W 2013 r. w Polsce zaledwie 7% zatrudnionych pracowało w niepełnym wymiarze czasowym (tylko 5 krajów UE miało niższy wskaźnik) wobec 21% w strefie euro. Ponadto, polski rynek pracy charakteryzuje niska, na tle krajów strefy euro, wysokość systemu zasiłków dla bezrobotnych. W porównaniu z krajami strefy euro, w Polsce zasiłki i świadczenia dla bezrobotnych pobierane są przez relatywnie niewielki odsetek wszystkich bezrobotnych. Także wydatki na aktywną politykę rynku pracy są w Polsce znacznie niższe niż w krajach strefy euro. Na tle krajów strefy euro niska jest także efektywność tych wydatków. Warto także wspomnieć, że wysoka elastyczność polskiego rynku pracy jest uzyskiwana przez przyzwolenie na wysoki stopień wykorzystania umów cywilnoprawnych oraz na czas określony, nie zaś dzięki aktywnej i efektywnej polityce państwa.

Do listy niechlubnych statystyk UE, gdzie polska jest liderem, należy też dodać, że w 2014 r. Polska charakteryzowała się największą liczbą zawodów regulowanych – 374, przed Słowacją – 304. Przykładowo liczba zawodów regulowanych w Wielkiej Brytanii – 153, Belgii – 130, a najmniejsza w Estonii – 45¹⁰⁴. Negatywny wpływ wymienionych czynników sprawił, że w 2013 r. Polska znalazła się też w czołówce państw Unii Europejskiej o największym udziale osób zagrożonych ubóstwem wśród pracujących, których udział wyniósł 10,1%. Na górze tego rankingu znalazła się Rumunia ze wskaźnikiem 17,9%, a na dole Czechy – 3,7% i Finlandia – 3,3%¹⁰⁵.

W 2013 r. łącznie w krajach Unii Europejskiej około 122,6 mln osób, czyli 24,5% ludności, było zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym¹⁰⁶. Polska wśród krajów UE-28 należy do państw o nieco wyższym niż średni wskaźniku zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (25,8% popu-

¹⁰⁴ *Ibidem*, s. 174.

¹⁰⁵ R. Szarfenberg, *Ubóstwo osób pracujących w Polsce*, Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 31.01.2015, s. 9.

¹⁰⁶ Wg GUS: Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (wskaźnik zbiorczy trzech podstawowych wskaźników): odsetek osób, które są zagrożone ubóstwem lub pogłębioną deprivacją materialną lub żyją w gospodarstwach domowych o bardzo niskiej intensywności pracy. Osoby zlicza się tylko raz, nawet, jeśli są one obecne w wielu podwskaźnikach.

lacji w Polsce wobec 24,5% dla UE28), chociaż już w Polsce notuje się stopniowy spadek wartości tego wskaźnika. W okresie od 2008–2013 jego wartość zmniejszyła się o 4,7%, podczas gdy w UE wskaźnik ten nieznacznie pogorszył się o 0,7%¹⁰⁷.

Biorąc pod uwagę, że odsetek osób biednych w całej populacji tylko nieznacznie przekracza unijną średnią, oznacza to, że w Polsce relatywnie częściej niż w innych państwach UE podjęcie pracy nie prowadzi do wyrwania się z biedy. Zjawisko ubóstwa wśród aktywnych zawodowo podważa pogląd, zgodnie, z którym, zatrudnienie zapobiega ubóstwu. Narusza także podstawy, na których budowany jest europejski model polityki społecznej, tj. przekonanie, że polityka pełnego zatrudnienia jest najlepszym sposobem radzenia sobie z biedą i wykluczeniem społecznym¹⁰⁸. Zmniejszenie liczby osób zagrożonych ryzykiem ubóstwa i wykluczenia społecznego w UE jest jednym z kluczowych celów strategii Europa 2020¹⁰⁹.

PODSUMOWANIE

Saldo rozliczeń Polska – budżet UE według stanu na 30 września 2015 r. – zamyka się nadwyżką w wysokości 83,1 mld euro. Wątpliwości ekspertów pojawiają się natomiast przy ocenie sposobu wykorzystania funduszy unijnych. Znaczna ich część została wydatkowana w sposób nieefektywny, a spore kwoty po prostu zmarnowano.

Józef M. Fiszer, jako przykład mało efektywnego wydawania środków unijnych, podaje inwestycje polityki spójności. Uważa, że inwestycje te:

„...dość powierzchownie modernizowały polską gospodarkę, przeważały bowiem inwestycje infrastrukturalne (22 mld euro na drogi i koleje) lub takie, które poprawiały jedynie warunki życia mieszkańców, na przykład nowe chodniki i ścieżki rowerowe, w małym stopniu wzmacniając konkurencyjność i innowacyjność polskiej gospodarki”¹¹⁰.

Polska zmniejszyła lukę rozwojową w stosunku do państw UE. Ale porównując agregaty PKB największych gospodarek UE z gospodarką Polski, widać wciąż ogromne różnice w rozwoju.

¹⁰⁷ *At risk of poverty or social exclusion in the EU28*, Eurostat Newsrelease, 168/2014 – 4 November 2014, s. 1–2.

¹⁰⁸ M. Wojcik-Żołądek, *Bieda pracujących. Zjawisko working poor w Polsce*, „Studia BAS”, Nr 4(36) 2013, s. 175–176.

¹⁰⁹ EUROPE 2020 – *A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, European Commission, Brussels 3.3.2010, http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

¹¹⁰ J.M. Fiszer, *Bilans dziesięciu lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Zakład Europeistyki, Instytut Studiów Politycznych PAN, nr 04/2014(16), s. 5.

Tomasz Grosse stawia tezę, że wstąpienie polski do UE utworzyło w Polsce egzogeniczny model rozwoju gospodarczego, zależny od kapitału zewnętrznego i podporządkowany interesom zachodnich inwestorów. Model takiego rozwoju może funkcjonować tylko w warunkach wspólnego rynku UE¹¹¹. Taka polityka rozwoju możliwa jest, według autora, również dzięki polskiemu rządowi, który bardziej dba o partnerów zagranicznych niż polskich przedsiębiorców. Podsumowując, trzeba stwierdzić, że wstąpienie Polski do UE z jednej strony daje szansę na awans Polski „z peryferii do półperyferii europejskich”. Natomiast z drugiej strony może „utrwalić naszą zależność” od większych państw europejskich¹¹². Bartłomiej Radziejewski również uważa, że polska jest krajem neokolonialnym, czego konsekwencją jest:

„Coraz bardziej porażające i dojmujące ilości pieniądza, jakie na mocy eksploatacji neokolonialnej wyciekają z Polski, stawiają pod znakiem zapytania nie tylko bilans polityki gospodarczej ostatniego ćwierćwiecza, lecz także bilans naszej obecności w Unii Europejskiej”¹¹³.

Również archaiczna forma kapitalizmu w Polsce, podobna do tego, który był w 1914 r. czy 1939 r., powoduje, że w światowej gospodarce Polska pozostaje krajem peryferyjnym¹¹⁴.

Obserwacja teorii wzrostu endogenicznego, poparta doświadczeniami historycznymi, dostarcza wielu przekonujących argumentów na rzecz tezy, iż kluczowymi determinantami w rozwoju gospodarczym kraju, a tym samym w umocnieniu jego pozycji konkurencyjnej, stały się współcześnie kapitał ludz-

¹¹¹ Egzogeniczny i endogeniczny są to wyrazy łacińskiego pochodzenia oznaczające: egzogeniczny – pochodzący z zewnątrz, endogeniczny – pochodzący z wewnątrz, miejscowy. Wg literatury przedmiotu, dotyczącej współczesnych teorii wzrostu gospodarczego, można się spotkać z dwiema grupami teorii: teoriami egzogenicznymi i teoriami endogenicznymi. Kryterium zaliczenia danej teorii do jednej lub drugiej grupy zależy od umiejscowienia przyczyn tego wzrostu. Jeśli wzrost ten jest wywołany przez czynniki znajdujące się wewnątrz badanego obiektu (regionu, państwa), wówczas mamy do czynienia z rozwojem endogenicznym. Z kolei, jeśli wzrost gospodarczy wywołany jest przez czynniki zlokalizowane poza badanym obiektem, wówczas mamy do czynienia z rozwojem egzogenicznym. Zob. A. Świadek, M. Tomaszewski, *Endogeniczny czy egzogeniczny rozwój innowacji w przedsiębiorstwach na poziomie regionalnym na przykładzie województwa Zachodniopomorskiego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 685 Finanse, Rynki finansowe, Ubezpieczenia nr 46/2011, s. 245.

¹¹² T. Grosse, *Integracja ze wspólnym rynkiem – ocena 10-ciu lat członkostwa Polski w UE*, „Nowa Politologia”, <http://www.nowapolitologia.pl/politologia/europeistyka/integracja-ze-wspolnym-rynkiem-ocena-10-ciu-lat-czlonkostwa-polski-w-ue> [dostęp: 18.11.2015].

¹¹³ B. Radziejewski, *Renta neokolonialna...*, *op. cit.*

¹¹⁴ J.M. Fiszer, *Bilans dziesięciu lat członkostwa...*, *op. cit.*, s. 5.

ki oraz technologia. Doświadczenia wielu rozwiniętych gospodarczo państw wskazują, że rozwój organizacji i instytucji społeczeństwa obywatelskiego oraz wzrost uczestnictwa obywateli w życiu publicznym wpływają korzystnie nie tylko na funkcjonowanie organów państwa, lecz także na sferę gospodarczą i jakość życia mieszkańców. Z ubolewaniem można stwierdzić, że największą, prawdziwą klęską całego okresu transformacji od 1989 r., poprzez okres uczestnictwa Polski w UE, była niezdolność do ukształtowania społeczeństwa obywatelskiego. Społeczeństwa, które funkcjonuje jako odrębna, niezależna od państwa organizacja oparta na wspólnocie celów i postaw jednostek. Społeczeństwo obywatelskie tworzą obywatele – osoby świadome swoich praw i obowiązków, mające poczucie wspólnoty interesów, celów i wreszcie potrafiące podejmować wspólnie działania, aby cele zrealizować. A najważniejsze, że społeczeństwo obywatelskie, czego przykładem są kraje zachodnie, jest gwarantem demokracji, gdzie rządzący pełnią funkcję służebną wobec obywateli.

Na zupełnie drugim biegunie jest społeczeństwo polskie, głęboko boleśnie podzielone politycznie, światopoglądowo, a zarazem nieangażujące się w życie publiczne, czego dowodzi niska frekwencja w każdego rodzaju wyborach. Ale największą ułomnością polskiego społeczeństwa jest niski poziom edukacji ekonomicznej, który utrudnia funkcjonowanie we współczesnym świecie i przynosi wymierne straty ludziom i gospodarce¹¹⁵. O dużym znaczeniu polityki edukacji ekonomicznej może świadczyć silny związek pomiędzy jakością edukacji ekonomicznej a rozwojem gospodarczym. Bez świadomego ekonomicznie i finansowo społeczeństwa nie jest możliwy stabilny wzrost gospodarczy. Co gorsza, obecna ekipa rządowa (a według powszechnie dostępnych danych, takie stwierdzenie jest uprawnione) odrzuca i krytykuje model społeczeństwa obywatelskiego, a lansuje własny, którego realizacja może cofnąć cywilizacyjnie Polskę w czasy średniowiecza. Jeśli dodać do tego fasadową demokrację w Polsce (w publicystyce tę ułomność tłumaczy się zwrotem „młoda demokracja”), gdzie rządzący realizują interesy partyjne i obce jest im pojęcie dobra wspólnego, to mamy receptę na nieszczęście. Na wolnym rynku zawsze wygrywa większy kapitał i kraje mające świadomych ekonomicznie obywateli.

Wracając do wymienionego tu drugiego czynnika stymulującego rozwój – technologii, to wśród innych przyczyn, skłaniających do sformułowania pesymistycznych ocen odnośnie do możliwości utrzymania się polskiej gospodarki na ścieżce trwałego wzrostu, należy wymienić względne zacofanie technologiczne oraz niski poziom innowacyjności. Na tle krajów strefy euro Polska

¹¹⁵ Zob. E. Lewandowska-Grym, J. Furman, *Stan wiedzy i świadomości ekonomicznej Polaków 2015*, NBP, 2015.

jest oceniana jako kraj o umiarkowanym stopniu innowacyjności, co może sugerować problemy z konkurencyjnością strukturalną. Według najnowszego raportu *Innovation Union Scoreboard 2015 r.*, Polska została oceniona relatywnie nisko na tle pozostałych 28 krajów UE, osiągając syntetyczny wskaźnik innowacyjności na poziomie 0,313, i znalazła się wśród krajów o umiarkowanej innowacyjności, określanej jako *moderate innovators*, wyprzedzając jedynie Rumunię (0,204), Bułgarię (0,229), Łotwę (0,272) i Litwę (0,283), wobec średniej unijnej (0,555). Według KE charakter polskiego systemu innowacji opiera się w większym stopniu na absorpcji zagranicznych technologii niż na ich tworzeniu w kraju. Odzwierciedleniem tego jest niska innowacyjność polskich firm¹¹⁶. Jest to wynik niskich nakładów na innowacyjność, w Polsce na ten cel jedynie 37% pieniędzy na innowacje jest wydawane przez sektor prywatny (średnia OECD to 61%). W długim okresie sukces na rynkach międzynarodowych zależy przede wszystkim od konkurencyjności strukturalnej, zależnej od otoczenia instytucjonalnego, prowadzenia działalności gospodarczej oraz kapitału ludzkiego i społecznego, zaś w mniejszym stopniu od konkurencyjności kosztowo-cenowej.

Stopniowo wygasa średniookresowe tempo wzrostu gospodarczego Polski, od obserwowanego rekordowego poziomu 6,8% PKB w 2007 r. do najniższego 1,6% w 2013 r. i stabilizacji na stosunkowo niskim poziomie 3,4% w 2014 r. i 3,6% w 2015 r. Według ekonomistów banku Goldman Sachs dynamika wzrostu PKB Polski będzie wygasać do 3,4% w 2016 r., 3,2% w latach 2017–2018 i 3,1% w 2019 r. W świetle wielu niekorzystnych wydarzeń dla gospodarki, które wystąpiły na początku bieżącego roku (2016), m.in. znacznej deprecjacji złotego, odpływu kapitału zagranicznego (inwestycje portfelowe), prognoza wydaje się być zbyt optymistyczna. W styczniu 2016 r. agencja ratingowa Standard & Poor's obniżyła ocenę ratingu dla Polski z poziomu A– do BBB+. Jest to równoznaczne z dalszą negatywną prognozą. Analitycy przewidują, że również agencje ratingowe Moody's oraz Fitch jeszcze w tym roku zrewidują swoje oceny ratingowe dla Polski. Agencja S&P zwraca uwagę na powstałe ryzyka natury instytucjonalnej, istotne dla wiarygodności kredytowej kraju. Agencja stwierdza, że postępowanie zwycięzcy ostatnich wyborów „obniża siłę polskich instytucji i wykracza poza spodziewane zmiany polityczne wynikające z wyborów powszechnych”. Dostrzega również ryzyka dla polityki monetarnej, które wymienia jako powód nadania obniżonemu już ratingowi perspektywy negatywnej. Zgodnie z lutową prognozą Komisji Europejskiej, Polska będzie

¹¹⁶ Zob. *Technology Fast 50 Powerful Connections, Central Europe, 2015*, Deloitte, www.deloitte.com/cefast50

jednym z sześciu państw członkowskich UE, których deficyty się pogorszą w najbliższych 2 latach. Kryje się za tym groźba objęcia znów Polski Procedurą Nadmiernego Deficytu. Spadek tempa wzrostu gospodarczego, chroniczny deficyt finansów publicznych, przy szybciej, od PKB rosnącym długu publicznym, sprawia, że Polska może wejść w pułapkę średniego dochodu (ang. *middle-income-trap*), – której istotą jest trwałe obniżenie tempa wzrostu gospodarczego. W następstwie czego kraj, który początkowo odnosił sukcesy ekonomiczne, nigdy nie jest w stanie dorównać krajom wysoko rozwiniętym. W dostępnych ekspertyzach przebija się opinia, że warunkiem koniecznym dla długoterminowego, trwałego wzrostu gospodarczego jest wzrost stopy inwestycji opartych na oszczędnościach krajowych. Nadal skutecznym środkiem wspierania rozwoju gospodarczego są fundusze UE, pod warunkiem ich maksymalnie efektywnego wykorzystania. Należy też wprowadzić ściślejszą kontrolę napływu BIZ do Polski, powinno się preferować inwestycje typu greenfield o proinnowacyjnym charakterze, a (przykładem Chin) ograniczyć dostęp do działów gospodarki już zmonopolizowanych przez kapitał zagraniczny, np. system bankowy, ubezpieczenia, usługi.

Największe wyzwania stojące przed polską gospodarką wymagają rozwiązań na poziomie krajowym i nie zastąpią ich działania na poziomie Unii Europejskiej. Jednakże zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym należy podejmować działania, by fundusze te miały charakter pro wzrostowy i były możliwie efektywnie wykorzystywane.

W warunkach niekwestionowanego wpływu globalizacji na rozwój gospodarki światowej i poszczególnych gospodarek narodowych, preferującego bogate, o dużej zdolności konkurencyjnej państwa, Polska poza UE nie ma żadnych szans rozwoju. Pomimo wielu krytycznych uwag zawartych w tym opracowaniu, dotyczących różnych płaszczyzn współpracy Polski z UE, niech za puentę zamykającą to opracowanie, posłużą dwa wybrane cytaty:

„Polska nie ma City, imperialnych tradycji, sprawnej służby cywilnej, świetnej dyplomacji, globalnych marek i zalety globalnego języka – tego wszystkiego, dzięki czemu Wielka Brytania będzie mogła prosperować nawet poza Unią. My bez Unii nie jesteśmy sobie w stanie poradzić; bez zjednoczonej Europy najbardziej prawdopodobnym scenariuszem dla Polski jest dalszy dryf ku peryferiom”¹¹⁷.

„Poza Europą, jakakolwiek by była, Polskę czeka jedynie dumny i durny nacjonalizm upokarzanych peryferii”¹¹⁸.

¹¹⁷ J. Majmurek, *Koniec z paradą Schumana*, „Krytyka Polityczna”, Dziennik Opinii nr 206/2015 (990).

¹¹⁸ M. Sutowski, *Nie ma zbawienia poza Unią*, „Krytyka Polityczna”, Dziennik Opinii nr 216/2015 (1000).

BIBLIOGRAFIA

- Allen K., Oltermann P., Borger J. and Neslen A., *Brexit – what would happen if Britain left the EU?*, „The Guardian”, Thursday 28 May 2015.
- Baczyński J., *Jak pisać o Funduszach Europejskich? Wstyd, Pani Minister*, „Polityka” nr 2841/2012.01.11.
- Barbone L., Piętka-Kosińska K., Topińska I., *Wpływ przepływów pieniężnych na polską gospodarkę w latach 1992–2012*, raport Western Union, przygotowany przez Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych – CASE, Warszawa 29 czerwca 2012, http://www.case-research.eu/sites/default/files/publications/2012_Western%20Union%20Raport.pdf
- Bednarz M., *Potrzeby społeczne w zakresie pracy i niektóre z konsekwencji ich ograniczonej realizacji*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy” nr 6 (2013).
- Bugaj R., *Scenariusze dla kontynentu*, <http://www.uwazamze.pl/arttykul/80482/scenariusze-dla-kontynentu> [dostęp: 25.03.2015].
- Center for European Policy Studies, *Assessing the costs and benefits of regulations, Study for the European Commission*, Brussels 10 December 2013.
- CHAMBER HOUSE 1000 (2009), *Counting the Cost of EU Regulation to Business Eurochambers*, Bruxelles, <http://www.eurochambres.eu/content/default.asp?PageID=1&DocID=1834> [dostęp: 23.06.2015].
- Chmielewska I., *Transfery z tytułu pracy Polaków za granicą w świetle badań Narodowego Banku Polskiego*, „Materiały i Studia” nr 314, NBP 2015.
- COM (2015) 32, *Report from the Commission – 32, Annual Report on monitoring the application of EU law (2014)* Brussels 9.07.2015.
- Deloitte Polska, *Czy oszczędności krajowe będą w stanie finansować długoterminowy wzrost gospodarczy w Polsce?*, Analiza wykonana na zlecenie IGTE, 8/7/2015.
- Deloitte, *Technology Fast 50 Powerful Connections, Central Europe, 2015*, www.deloitte.com/cefast50
- Duszczyk M., Matuszczyk K., *A one-way ticket? Migration in Europe from the perspective of CEE countries*, CEED institute, Warsaw 2015.
- European Commission, *EUROPE 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, European Commission, Brussels 3.03.2010, http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm
- European Parliament, Information Office in the United Kingdom, http://www.europarl.org.uk/en/about-us/food_for_thought/costbenefits.html%23RHelmer
- Eurostat Newsrelease, 168/2014 – 4, *At risk of poverty or social exclusion in the EU28*, November 2014.

- Eurostat statistical books, *Quality of life – Facts and views*, 2015 edition.
- Fiszer J.M., *Bilans dziesięciu lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Zakład Europeistyki, Instytut Studiów Politycznych PAN, nr 04/2014(16).
- Fiszer J.M., *Polska w Unii Europejskiej: Sukcesy i porażki pierwszej dekady (2004–2014)*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 3 (46) (2014).
- FUNDEKO, Raport końcowy, Ewaluacja przygotowania jednostek samorządu terytorialnego do aplikowania o środki w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007–2013, 2008, Zamawiający: UM Woj. Dolnośląskiego, Wrocław.
- Gęsicka G., *Program operacyjny kapitał ludzki w Narodowej Strategii Spójności (NSRO) 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.
- Gorzela G., *Unijne pieniądze cudów nie czynią*, „Sprawy Nauki” nr 6–7 (201) czerwiec–lipiec 2015.
- Gorzela G., *Wykorzystanie środków Unii Europejskiej dla rozwoju kraju – wstępne analizy*, „Studia Regionalne i Lokalne” 3 (57) 2014.
- Gromada A., Janyst T., Golik K., *Kapitał zagraniczny: Czy jesteśmy gospodarką poddostawcy?*, Fundacja Kaleckiego, Warszawa 2015.
- Grosse T., *Integracja ze wspólnym rynkiem – ocena 10-ciu lat członkostwa Polski w UE*, „Nowa Politologia”, <http://www.nowapolitologia.pl/politologia/europeistyka/integracja-ze-wspolnym-rynkiem-ocena-10-ciu-lat-czlonkostwa-polski-w-ue> [dostęp: 18.11.2015].
- Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2014*, GUS, Warszawa 5.10.2015.
- Interpelacja poselska nr 17814 w sprawie podsumowania członkostwa Polski w UE, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=4488C113> [dostęp: 19.09.2015].
- Jóźwik T., *Ile zapłacić unijnemu doradcy?*, „Forbes”, nr 7/2015.
- Kar D., Spanjers J., *Financial Flows from Developing Countries: 2003–2012*, Global Financial Integrity, Washington, December 2014, www.gfintegrity.org
- Kobeszko J., *Wizja Polski 2014–2020*, Instytut Sobieskiego, 05.12.2012, <http://www.sobieski.org.pl/wizja-polski-2014-2020/>.
- Kobeszko J., *W latach 2014–2020 polscy emigranci zbudują gospodarki Wielkiej Brytanii i Niemiec*, Analiza Instytutu Sobieskiego nr 60, listopad 2013 r.
- Kołodko G., *Od szoku do terapii – Ekonomia i polityka transformacji*, Wyd. Poltext, Warszawa 1999.
- Kosior A., Rubaszek M. (red.), *Ekonomiczne wyzwania integracji Polski ze strefą euro*, NBP, Warszawa 2014.

- Kowalski J., *Fundusze UE nie pomogły. Polska A rośnie w siłę. Polska B rośnie w biedę*, „Dziennik Gazeta Prawna” 5 lutego 2014 (nr 24).
- Kowanda C., *Najgorsze inwestycje 10-lecia*, „Polityka” 3 maja 2014, <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/101/1577563,1,najgorsze-inwestycje-10-lecia.read> [dostęp: 20.08.2015].
- Kurczewska U., *Lobbing i grupy interesu w Unii Europejskiej. Proces konsolidacji systemu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.
- Lewandowska-Grym E., Furman J., *Stan wiedzy i świadomości ekonomicznej Polaków 2015*, NBP, 2015.
- Łaszek A., *Następne 25 lat. Jakie reformy musimy przeprowadzić by dogonić Zachód?*, Raport Forum Obywatelskiego Rozwoju (FOR), Warszawa sierpień 2015.
- Łuczak P., *Polak zapuszcza korzenie za granicą*, wywiad z A. Sadowskim, „Nowości – Dziennik Toruński”, 15 czerwca 2012.
- Majmurek J., *Koniec z paradą Schumana*, „Krytyka Polityczna”, Dziennik Opinii nr 206/2015 (990).
- Mason W., *The Costs of Regulation – and How the EU Makes Them Worse*, The Bruges Group, London 2008, www.brugesgroup.com
- Migracje zarobkowe Polaków*, Work Service i CEED Institute (2015), <http://ceedinstitute.org/raport/1895>
- Miodek J., Maziarz M., Piekat T., Poprawa M., Zarzeczny G., *Jak pisać o Funduszach Europejskich?*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.
- Misiąg J., Misiąg W., Tomalak M., *Ocena efektywności wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej jako instrumentu polityki spójności społeczno-gospodarczej oraz poprawy warunków życia*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania, Rzeszów 2013.
- Nadzór organów podatkowych i organów kontroli skarbowej nad prawidłowością rozliczeń z budżetem państwa podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego*, NIK, Warszawa kwiecień 2015.
- Open Europe, *Top 100 EU rules cost Britain £33.3bn*, <http://openeurope.org.uk/intelligence/britain-and-the-eu/top-100-eu-rules-cost-britain-33-3bn>
- Ostateczne przyjęcie budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2014*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej I/1, 20.02.2014.
- Pieńkowski M., wywiad z Andrzejem Sadowskim „Rzeczpospolita” 04.06.2013, <http://www4.rp.pl/arttykul/1015962-Polsce-dyktuje-sie--co-powinna-chciec--a-nie--co-jest-jej-potrzebne.html> [dostęp: 23.11.2014].

- Radziejewski B., *Renta neokolonialna, czyli ile jeszcze Polak zapłaci*, „Nowa Konfederacja”, Internetowy Miesięcznik Idei, nr 2 (53)/2014, 5 listopada – 2 grudnia 2014, www.nowakonfederacja.pl
- Rosa B., *The City of London in a New Geopolitical Order*, November 5th, 2014, <http://www.economonitor.com/analysts/2014/11/05/the-city-of-london-in-a-new-geopolitical-order/#sthash.2w6d0O5G.dpuf>
- Rożyński P., *Lotniska świecą pustkami. Samorządy utopiły setki milionów złotych*, „Tygodnik Wprost”, nr 16/2015(1675).
- Sadowski Z. (red.), *Kapitał zagraniczny w Polsce, Warunki działania*, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 1999.
- Sierak J., Bitner M., Gałązka A., Górniak R., *Oszacowanie środków niezbędnych do zapewnienia krajowego wkładu publicznego do projektów realizowanych w ramach średniookresowych ram finansowych 2014–2020*, Warszawa styczeń 2013.
- Skica T., Pater R., *Ocena wpływu kryzysu finansowego na stan finansów publicznych w Polsce*, Finansowy Kwartalnik Internetowy „e-Finanse” 2010, vol. 6, nr 4, www.e-finanse.com
- Slany K., Solga B., *Społeczne skutki poakcesyjnych migracji ludności Polski*, Raport Komitetu Badań nad Migracjami Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2014.
- Solska J., *Fikcyjne plantacje, a Unia płaci*, „Polityka”, nr 2853 / 2012-04-04.
- Strategie zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2016–2019*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2015.
- Surdej A., *Transfery pieniężne emigrantów a rozwój gospodarczy Polski*, Centrum im. Adama Smitha, 29.05.2012.
- Sutowski M., *Nie ma zbawienia poza Unią*, „Krytyka Polityczna”, Dziennik Opinii nr 216/2015 (1000).
- Szara K., *Bariery pozyskiwania środków unijnych i ich wykorzystywania w aspekcie cyklu życia projektu*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, Rocznik 2012, nr 27, Uniwersytet Rzeszowski.
- Szarfenberg R., *Ubóstwo osób pracujących w Polsce*, Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 31.01.2015.
- Świadek A., Tomaszewski M., *Endogeniczny czy egzogeniczny rozwój innowacji w przedsiębiorstwach na poziomie regionalnym na przykładzie województwa Zachodniopomorskiego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 685 Finanse, Rynki finansowe, Ubezpieczenia nr 46/2011.
- Tomaszkiewicz B., *Duże problemy małych firm z dotacjami UE*, „Gazeta Prawna”, 29 kwietnia 2014 (Nr 82).

- Trzebiatowski J., *Jakość życia w perspektywie nauk społecznych i medycznych – systematyzacja ujęć definicyjnych*, Hygeia Public Health, 2011, 46(1).
- Wieprzkowicz J., *Trwałość projektów – definicje*, Centralny punkt informacyjny funduszy europejskich, Warszawa 27 listopada 2013, www.funduszeuropejskie.gov.pl.
- Woś R., *Ciemna strona inwestycji zagranicznych*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 29 listopada 2013 (nr 231).
- Wójcik P., *Neokolonializm nasz powszedni*. „Nowy Obywatel”, Kwartalnik, jesień 2014.
- Wójcik-Żołądek M., *Bieda pracujących. Zjawisko working poor w Polsce*, „Studia BAS”, Nr 4(36) 2013.
- Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej i realizowanej polityki spójności na rozwój kraju*, MiiR, Warszawa kwiecień 2014.
- Zajac J., Wojewódzka A., Stawicki M., *Uwarunkowania absorpcji funduszy strukturalnych na poziomie powiatów. Analiza i rekomendacje*, SGGW, Warszawa 2009, http://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/rtrit_063.pdf [dostęp: 24.06.2015].
- Zawistowski J., *Ocena korzyści uzyskiwanych przez państwa UE-15 w wyniku realizacji polityki spójności w krajach Grupy Wyszehradzkiej, Raport końcowy*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa grudzień 2011.
- Z nowym prawem zamówień publicznych – stare problemy, nowy bałagan*, Fundacja Warsaw Enterprise Institute, Warszawa 2015.
- Żerko S., *Przyszłość Unii Europejskiej w polskiej publicystyce politycznej*, Biuletyn Instytutu Zachodniego, Nr 153/2013, Poznań 2013.

OCENA WPLYWU ŚRODKÓW UNII EUROPEJSKIEJ NA WYBRANE WSKAŹNIKI SPOŁECZNO-GOSPODARCZE POLSKI W LATACH 2004–2013

Streszczenie

Celem opracowania jest próba oszacowania korzyści i strat związanych z udziałem Polski w UE. Z przedstawionego salda rozliczeń Polski z UE, według oficjalnych danych Ministerstwa Finansów wynika, że jest ono dla Polski dodatnie. W artykule tym pokazano też inne koszty, ponoszone przez Polskę, poza składką z tytułu akcesji do UE. Przedstawiono najczęściej występujące bariery w aspekcie życia projektów finansowanych ze środków

unijnych, na które natrafiają beneficjenci funduszy unijnych. Wymienione zostały koszty ponoszone przez inwestorów, związane z koniecznością pref finansowania i gromadzenia wkładu własnego w inwestycjach współfinansowanych ze środków unijnych. Podano przykłady nietrafionych, nieefektywnych inwestycji współfinansowanych z funduszy UE, które generują straty. Podjęto także próbę pokazania kosztów związanych z implementacją i stosowaniem norm unijnych. Zarysowano bilans korzyści i strat wynikających z emigracji Polaków. Za istotne uznano przedstawienie wymiernych, znaczących korzyści, jakie uzyskują bogate kraje UE (płatnicy netto) z różnych obszarów współpracy z Polską. Dokonane porównanie Polski na tle krajów UE według wybranych wskaźników społeczno-gospodarczych pokazuje znaczny dystans dzielący Polskę w stosunku do „starych” krajów Wspólnoty.

ASSESSMENT OF THE INFLUENCE OF THE EUROPEAN UNION RESOURCES ON SELECTED SOCIAL-ECONOMIC INDICATORS IN POLAND IN THE PERIOD 2004–2013

Summary

The paper is an attempt to estimate profits and losses resulting from Polish accession to the European Union. According to the official data of the Ministry of Finance, the EU and Poland settlement balance is favourable for the latter. The study indicates costs incurred by Poland, other than the contribution to the EU, such as costs related to the implementation and application of the EU standards. It shows the obstacles encountered by beneficiaries during the implementation of projects financed from the EU Funds and costs incurred by investors, who are forced to pre-finance and raise their own contribution funds to investments co-financed by the EU. The author presents numerous examples of loss-making and inefficient investments co-financed from the EU funds. The paper shows profit and loss balance resulting from the emigration of Poles. It also outlines how the rich EU countries (net contributors) benefit from cooperation with Poland in various areas. The comparison of socio-economic indicators in Poland and other European countries shows significant distance between Poland and the ‘old’ EU members.

ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ СРЕДСТВ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА НА ВЫБРАННЫЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ ПОЛЬШИ В 2004–2013 ГОДАХ

Резюме

Целью исследования является попытка анализа преимуществ и потерь, связанных с участием Польши в Евросоюзе. Сальдо текущих расчётов, согласно официальным данным Министерства Финансов, для Польши демонстрирует профицит бюджета. В исследовании также представлены другие расходы, понесённые Польшей, за исключением взноса, связанного с присоединением Польши к Евросоюзу. Показаны наиболее распространённые барьеры в аспекте реализации финансовых проектов за счёт средств ЕС, которые встречаются на пути бенефициаров европейских фондов. В статье последовательно рассмотрены расходы, понесённые инвесторами, которые связаны с необходимостью предварительного финансирования и накопления собственного вклада в инвестициях, совместно финансируемых из средств ЕС. Даны примеры неудачных, неэффективных инвестиций, совместно финансируемых из фондов ЕС, которые только генерируют убытки. Кроме того, предпринята попытка рассмотрения затрат, связанных с имплементацией и соблюдением европейских стандартов. Изложен баланс прибыли и убытков как результата эмиграции поляков. Сочтено важным представить поддающиеся измерению, значительные преимущества, которые имеют богатые государства-члены ЕС (нетто-плательщики) в результате различных областей сотрудничества с Польшей. Произведённая сравнительная оценка Польши на фоне государств-членов ЕС по отдельным общественно-экономическим показателям демонстрирует значительное расстояние, которое отделяет Польшу от «старых» государств-членов Европейского сообщества.