

Magda Wojdyła-Bednarczyk

Wpływ funduszy unijnych na sytuację makroekonomiczną Polski

Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa nr 4, 189-195

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Magda WOJDYŁA-BEDNARCZYK

Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa z siedzibą w Poznaniu

WPŁYW FUNDUSZY UNIJNYCH NA SYTUACJĘ MAKROEKONOMICZNĄ POLSKI

*Wyniki badań mówią o jednoznacznie dobrym wpływie
polityki spójności na polską gospodarkę*
Wiceminister Rozwoju Regionalnego Marceli Niezgodza

Akcesja Polski do Unii Europejskiej nastąpiła z myślą o przyspieszeniu rozwoju społeczno-gospodarczego i wzroście pozycji na arenie międzynarodowej. Proces ten zachodzi w rezultacie udziału w jednolitym rynku europejskim, dynamicznej wymiany handlowej z krajami UE, zwiększenia współpracy inwestycyjnej oraz realizacji europejskiej polityki spójności. Unia Europejska składa się obecnie z 27 krajów o różnych poziomach rozwoju społeczno-gospodarczego. Aby zredukować różnice rozwojowe pomiędzy krajami członkowskimi oraz regionami w danym kraju powstał projekt polityki spójności, którego celem jest dążenie do zrównoważonego, harmonijnego rozwoju wszystkich regionów państw członkowskich oraz osiągnięcie konwergencji gospodarczej i społecznej, zgodnej z duchem Strategii Lizbońskiej.¹ Czy zatem polityka spójności i jej fundusze przyczyniły się do zwiększenia tempa konwergencji Polski z krajami UE-27? W początkowym okresie efekty wykorzystania środków unijnych były stosunkowo nieznaczne, co wynikało głównie z ich ograniczonej dostępności w pierwszych latach. Dokonany w latach 2004 – 2009 postęp w konwergencji Polski z krajami UE-27 mierzony zmniejszającym się dystansem do średniego poziomu PKB na mieszkańca w PPS (UE 27=100) wyniósł 11,9 pp. (wzrost z poziomu 48,9% w 2003 r. do 60,8% w 2009 r.) i należy do jednych z największych w UE.²

Na ile zatem absorpcja unijnych środków przyczyniła się do nadrobienia przez polskie regiony zapóźnień cywilizacyjnych? Czy bycie największym odbiorcą unijnego wsparcia oznacza, że Polska ma większe szanse na wyjście z obecnego kryzysu obronną ręką? Dostępne w latach 2004-2006 fundusze strukturalne pozwoliły wielu przedsiębiorcom na eliminację takich barier jak brak specjalistycznej wiedzy i umiejętności konkurowania na jednolitym rynku. Dzięki środkom z dotacji unijnych wiele firm zainwestowało w niezbędną infrastrukturę, opracowało strategię działania na wybranych rynkach europejskich i przeszkoliło swoich pracowników w konkretnej dziedzinie.³

Ponieważ polscy przedsiębiorcy mogli po raz pierwszy korzystać z unijnej pomocy w wielu przypadkach byli oni nie przygotowani do procesu aplikowania. Wskazywano na trzy elementy, które potencjalnie mogły zaważyć na wykorzystaniu w polskich realiach funduszy unijnych. Mowa tutaj o:

¹ Polityka spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej, Katarzyna Głębicka, Mirosław Grewiński, Wydawnictwo: Elipsa, 2006

² Wpływ funduszy europejskich na gospodarkę polskich regionów i konwergencję z krajami UE, Raport 2010, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

³ Sprawozdanie z realizacji w 2007 r. Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006 Synteza, Instytucja Zarządzająca Podstawami Wsparcia Wspólnoty, Warszawa 2008 r.

- przygotowaniu odpowiedniej liczby projektów,
- wniesieniu współfinansowania krajowego do programów operacyjnych i projektów,
- wiedzy i umiejętności z zakresu zarządzania funduszami unijnymi.

Wiele trudnień wynikało także z braku doświadczenia administracji rządowej w tej materii. W ramach Programu naprawczego zwiększającego absorpcję funduszy strukturalnych w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006⁴ przyspieszono wiele procedur administracyjnych, dotyczących m.in. stosowania ustawy prawo zamówień publicznych, weryfikacji wniosków o płatność, czy uproszczenia procesu monitoringu i kontroli.

Nasuwa się wniosek, iż skuteczne i efektywne wdrażanie funduszy wymaga gruntownej wiedzy, wysiłku ze strony beneficjentów włożonego w prawidłowe rozliczanie projektów oraz ścisłej współpracy z obu stron zarówno, ze strony przedsiębiorców jak i administracji centralnej i regionalnej.

W obecnym okresie programowania 2007-2013 Polska otrzymała znacznie większą pulę pieniędzy, w tym wsparcie na rozwój poszczególnych regionów i całego kraju, rozwój zasobów ludzkich oraz na zbliżenie poziomu życia ludności w Polsce do standardów europejskich. Alokacje w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności określone w ramach budżetu na lata 2007-2013⁵ oznaczają dla nowych krajów członkowskich w środkowej i wschodniej Europie dostęp do bardzo znaczących transferów finansowych.

W relacji do PKB są to środki inwestycyjne, które nie mają precedensu w Europie i przewyższają transfery w szczytowych latach wdrażania Planu Marshalla.

To ogromna szansa wprowadzenia gospodarek nowych krajów członkowskich na ścieżkę długookresowego, wysokiego wzrostu gospodarczego i skrócenia czasu niezbędnego dla procesu realnej konwergencji w Unii Europejskiej. Zasady polityki regionalnej mogą sprawić, że jej pozytywne skutki odczują wszystkie regiony i grupy społeczne. Oczekuje się, że fundusze strukturalne będą miały pozytywny wpływ na wszystkie trzy składniki decydujące o potencjale wzrostu gospodarczego: siłę roboczą, kapitał i produktywność.

Czy Polska uniknęła recesji i w porównaniu z innymi krajami okazała się stosunkowo odporna na skutki światowego kryzysu finansowego? Tak, jednakże spadek aktywności gospodarczej na głównych rynkach eksportowych Polski spowodował znaczące obniżenie popytu zewnętrznego, co znalazło odzwierciedlenie w silnym spadku obrotów handlu zagranicznego, a w ślad za tym produkcji przemysłowej. Należy jednak podkreślić, że negatywny wpływ globalnych zjawisk kryzysowych na sytuację makroekonomiczną w Polsce okazał się słabszy niż w większości krajów UE przeżywających recesję w 2009 roku.⁶

Wpływ funduszy unijnych na podstawowe kategorie makroekonomiczne odnosi się m.in. do stanu zatrudnienia i kapitału ludzkiego, konkurencyjności

⁴ Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2003 r.

⁵ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999

⁶ Wpływ funduszy europejskich na gospodarkę polskich regionów i konwergencję z krajami UE, Raport 2010, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

przedsiębiorstw i sfery badawczo-rozwojowej, infrastruktury transportowej i ochrony środowiska, infrastruktury społecznej, a także rozwoju obszarów wiejskich i miast.

W latach 2004-2011 zarysował się pozytywny wpływ polityki spójności na polski rynek pracy, choć największych efektów należy się spodziewać dopiero w latach 2013-2015. Fundusze strukturalne tworzą bowiem nowe możliwości zatrudnienia, pomagając bezrobotnym powrócić na rynek pracy. Fundusze unijne wywołują zauważalny wzrost zatrudnienia i spadek bezrobocia. Przemiany, jakie zaszły w strukturze zatrudnienia dotyczą przede wszystkim spadku zatrudnienia w rolnictwie i wzrostu w usługach, a więc spełniają w tym względzie założenia dokumentów strategicznych.⁷ Polityka spójności pozytywnie oddziałuje na osiąganie konwergencji na regionalnych rynkach pracy. W horyzoncie do 2013 r. realizacja Instrumentów Narodowego Planu Rozwoju (NPR) 2004-2006 oraz Narodowej Strategii Spójności (NSS) 2007-2013⁸ przyczyni się do osiągnięcia wskaźnika zatrudnienia w populacji 15-64 na poziomie około 64%, co oznacza wartość wyższą o ok. 1,5 – 3,5 pp. niż w scenariuszu bez funduszy.⁹

Finansowanie inwestycji z funduszy europejskich będzie również czynnikiem zmian sektorowej struktury gospodarki, wyrażających się wzrostem udziału sektora II (przemysł i budownictwo) w wartości dodanej brutto, przy spadku udziałów sektorów I (rolnictwo) i III (usługi). Zakłada się, że głównie w latach 2010-2015 wpływ funduszy unijnych na strukturę gospodarki Polski będzie narastał, w tym wpływ na wzmocnienie sektora przemysłowego.¹⁰

W obliczu łatwiejszego dostępu do kapitału związanego z integracją finansową, polski nadzór finansowy wykazał się odpowiednią ostrożnością skutecznie ograniczając podaż kredytów w obcych walutach. Utrzymanie waluty narodowej oraz płynnego kursu walutowego umożliwiło szybkie dostosowanie gospodarki w obliczu szoków zewnętrznych poprzez osłabienie złotego, co było wsparciem dla sektora eksportowego.

Dynamika polskiego eksportu w porównaniu z państwami regionu w ostatnich latach wskazuje zatem na bardziej zrównoważony wzrost i może świadczyć o wyższym stopniu niezależności polskiej gospodarki od zmian koniunkturalnych w gospodarce światowej. Analiza danych dotycząca handlu zagranicznego w dłuższym okresie wskazuje na poprawę salda wymiany handlowej dóbr i usług.

Widoczna jest także tendencja do nadrabiania dystansu rozwojowego regionów słabiej rozwiniętych wobec regionów bogatszych. W okresie 2004-2009 polskie regiony zbliżyły się jako całość do poziomu PKB per capita Unii

⁷ „Wpływ polityki spójności na poziom i jakość zatrudnienia w Polsce”, PAG Uniconsult na zlecenie Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej MRR, Warszawa, lipiec 2010

⁸ W ramach Narodowego Planu Rozwoju środki z funduszy unijnych przeznaczone dla Polski wynosiły 12,8 mld euro, zaś w ramach *Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia* – 67,3 mld euro (nie licząc środków ze Wspólnej Polityki Rolnej).

⁹ Wpływ interwencji z funduszy strukturalnych UE na zatrudnienie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, wrzesień 2007 r.

¹⁰ Wpływ realizacji polityki spójności na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych – Narodowego Planu Rozwoju 2004 – 2006 i Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 oraz innych wybranych wskaźników makroekonomicznych na poziomie krajowym i regionalnym za pomocą modeli Hermin (krajowego i regionalnych), Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa, czerwiec 2012

Europejskiej. Proces ten zachodził nierównomiernie w wymiarze terytorialnym. Najbardziej dynamiczne były te województwa, w obrębie których znajdują się duże metropolie i silne centra rozwoju.

Warto zwrócić także uwagę na instrumenty wspólnej polityki rolnej, które pozytywnie wpłynęły na dochodowość produkcji rolniczej i poprawiły sytuację finansową rolników. Poprawa dochodów w sektorze nie oznacza jednak, że każde gospodarstwo rolne doświadczyło pozytywnych efektów akcesji w równym stopniu. Chociaż względnie najwyższy przyrost dochodów odnotowały gospodarstwa bardzo małe, to ich poziom nadal zdecydowanie odbiega od przeciętnego dochodu osiąganego w miastach i nie zapewnia środków na inwestycje w rozwój gospodarstwa. Wprowadzenie polityki rozwoju obszarów wiejskich przyspieszyło proces modernizacji sektora rolnego i dywersyfikacji źródeł dochodu na wsi.

Przyspieszenie wzrostu gospodarczego Polski dzięki środkom z funduszy europejskich sprawia, że w coraz większym stopniu pomagają one zmniejszyć dystans rozwojowy między Polską a UE. W 2011 r. różnica w poziomie PKB Polski na mieszkańca w stosunku do UE-27 była dzięki funduszom mniejsza o od 1,6 pp. do 4,3 pp., a w 2015 r. ma być mniejsza o od 3,0 pp. do 5,7 pp., dzięki czemu Polska ma szansę osiągnąć poziom PKB per capita wynoszący ok. 70% średniej unijnej.¹¹

Czy ocena oddziaływania polityki spójności na stan równowagi zewnętrznej gospodarki Polski mierzonej saldem obrotów bieżących w relacji do PKB przyjmuje ocenę pozytywną czy negatywną? Pewnym jest, że wykorzystanie funduszy prowadzi do wzrostu PKB, a więc ceteris paribus do poprawy relacji ujemnego salda obrotów bieżących do PKB. Co więcej, napływ funduszy powoduje bezpośredni wzrost importu, rośnie także względna opłacalność sprzedaży na rynku krajowym w porównaniu z eksportem, co prowadzi do jego zmniejszenia.¹² W dłuższym horyzoncie czasowym oczekuje się pozytywnego oddziaływania na eksport, przy jednoczesnym ograniczeniu wpływu na import.

Niewątpliwie w długim okresie fundusze strukturalne wywołają zmiany po stronie podaży poprzez m.in. wpływ na edukację, dostęp do kapitału, czy konkurencyjność. W krótkiej perspektywie fundusze zwiększą w sposób bardzo znaczący popyt w takich sektorach jak budownictwo czy prace inżynierskie, wchłaniając dostępną siłę roboczą i tworząc presję działającą w kierunku wzrostu cen i zarobków.

Na pytanie, czy konsekwencje makroekonomiczne transferów strukturalnych są zawsze bezwarunkowo korzystne w krótkim i długim okresie, odpowiedź brzmi nie. Ich wpływ na gospodarkę zależy od charakteru polityki makroekonomicznej i sposobu ich wykorzystania.

W długim okresie fundusze unijne prowadzą do trwałej i istotnej poprawy stabilności finansów publicznych, lecz w krótkim okresie mogą stanowić przyczynę pogorszenia deficytu budżetu państwa. Efekt ten jednak zostanie w dłuższej perspektywie zbilansowany przez pozytywny wpływ funduszy unijnych na PKB, który przyczyni się do zwiększenia dochodów publicznych.

¹¹ www.mrr.gov.pl

¹² Wpływ realizacji polityki spójności na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych NPR 2004-2006 i NSS 2007-2013, Raport roczny 2011, IBnGR, Prevision, Gdańsk, Warszawa, czerwiec 2012 r.

Prowadzone badania wskazują na to, iż związek między skalą wsparcia z funduszy UE a efektami gospodarczymi jest dyskusyjny. Nie ma natomiast wątpliwości, iż fundusze unijne są narzędziem, dzięki któremu udaje się zwiększyć inwestycje, aczkolwiek te instrumenty finansowe nie stanowią jednocześnie samoistnego czynnika przyspieszenia rozwoju.¹³

Podsumowując, warto zwrócić uwagę na fakt, że Polska jest największym beneficjentem unijnej polityki spójności, w ramach której otrzymała 1/5 pieniędzy przewidzianych dla wszystkich krajów członkowskich.¹⁴ Co więcej Polska dobrze sobie radzi w realizacji polityki spójności i w wykorzystywaniu pieniędzy unijnych. Dobrze wydatkowane są środki z Programów Operacyjnych „Innowacyjna Gospodarka” oraz „Infrastruktura i Środowisko”, a także w ramach programów regionalnych, gorzej jest jednak z transportem kolejowym i infrastrukturą internetu szerokopasmowego.

Istotny jest wpływ funduszy unijnych na podstawowe wskaźniki makroekonomiczne, takie jak poziom PKB, tempo wzrostu PKB oraz sytuację na rynku pracy. Z przeprowadzonych analiz wynika, że napływ unijnych środków w najbliższych latach będzie miał pozytywny wpływ zarówno na tempo wzrostu PKB, jak też na sytuację na rynku pracy. Oddziaływanie funduszy na tempo wzrostu gospodarczego będzie najsilniejsze w roku 2013 i 2014.

Połowa wzrostu polskiego PKB w roku 2009, czyli ok. 1%, to efekt pieniędzy z polityki spójności. W kolejnych latach wzrost gospodarczy był większy o blisko 0,7-0,8 pp. Szacuje się, że tempo utrzyma się do 2015 roku.

W 2011 roku fundusze unijne spowodowały zwiększenie nakładów inwestycyjnych w gospodarce, w zależności od przyjętego modelu od 20% do 34%. W latach 2012-2013 nakłady brutto na zakup środków trwałych w ramach projektów unijnych, mają być wyższe od 18,9% do 40,5%.¹⁵

Dzięki funduszom unijnym następuje przyspieszenie wzrostu PKB, w efekcie czego dalej będzie zmniejszał się dystans dzielący Polskę od wysoko rozwiniętych gospodarek Unii Europejskiej. Zaczną ujawniać się efekty podażowe wywołane głównie przez akumulację kapitału publicznego. Fundusze UE wywołają również zauważalny wzrost zatrudnienia i spadek bezrobocia. Wynika to nie tylko z wielkości środków do wykorzystania, lecz z kumulacji efektów wdrażania kolejnych programów.

Ogromnym wyzwaniem stanie się wynegocjowanie dla Polski i dla Unii Europejskiej jak najlepszego budżetu i nowej polityki spójności na lata 2014-2020. Polityka spójności powinna otrzymać kluczowe miejsce w budżecie unijnym. Polska ma pozostać największym beneficjentem unijnej polityki spójności.

Kolejny okres programowania, tak dla Polski jak i całej UE, powinien stanowić przyczynek do skupienia się przede wszystkim na efektach wydatkowania środków budżetowych. Nie będzie to możliwe bez udziału struktur krajowych jak i regionalnych, zwłaszcza kiedy mowa o nowym podejściu terytorialnym.

¹³ Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski, Tomasz G. Grosse, Warszawa 2004

¹⁴ W ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia alokacja dla Polski wynosi: 67,3 mld euro. Do tego należy dodać środki w ramach funduszy rolnych tj. Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejskiego Funduszu Rybackiego, co daje kwotę 13,9 mld euro. Por.: Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, Warszawa 2007

¹⁵ fundusze europejskie.gov.pl, epeurostat.ec.europa.eu

Jednym słowem, wpływ funduszy europejskich na rozwój Polski jest pozytywny. Oddziałują one w istotnym stopniu na wzrost gospodarczy, aktywność inwestycyjną i rynek pracy w Polsce, a także na wewnętrzną i zewnętrzną równowagę gospodarki. Jeszcze silniejsze ma być oddziaływanie polityki spójności na rozwój Polski w latach 2013-2015 r. Tym samym łączny poziom PKB będzie znacznie wyższy niż w sytuacji, gdyby Polska nie była beneficjentem funduszy europejskich.

Streszczenie

W Polsce wciąż rośnie wykorzystanie funduszy unijnych. Ich dostępność umożliwiła zrealizowanie szeregu inwestycji, co doprowadziło do złagodzenia spowolnienia gospodarczego. Dzięki funduszom unijnym nastąpiło przyspieszenie wzrostu PKB, w efekcie czego dalej zmniejsza się dystans dzielący Polskę od wysoko rozwiniętych gospodarek Unii Europejskiej. Korzyści makroekonomiczne wynikające z realizacji polityki spójności mają też wymiar międzynarodowy. Mówimy tutaj o istotnej formie integracji unijnej odbywającej się poprzez zacieśnienie wymiany handlowej, która sprzyja zarówno rozwojowi poszczególnych krajów, jak i łącznie wszystkim krajom należącym do Unii Europejskiej.

Summary

In Poland the use of European Union funds is still growing. Their availability has enabled realization a huge number of investments, which led to mitigation of economic slowdown. Thanks to funding from the European Union, GDP growth has accelerated, resulting in further decrease of the distance between Poland and highly developed economies in the EU. Macro-economic benefits resulting from the implementation of cohesion policy have also an international dimension. We talk here about an important form of integration of the European Union held by strengthening trade that fosters the development of all countries in EU.

Bibliografia

1. Polityka spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej, Katarzyna Głębicka, Mirosław Grewiński, Wydawnictwo: Elipsa, 2006
2. Wpływ funduszy europejskich na gospodarkę polskich regionów i konwergencję z krajami UE, Raport 2010, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
3. Sprawozdanie z realizacji w 2007 r. Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006 Synteza, Instytucja Zarządzająca Podstawami Wsparcia Wspólnoty, Warszawa 2008 r.
4. Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2003 r.
5. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 roku ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999
6. Wpływ polityki spójności na poziom i jakość zatrudnienia w Polsce”, PAG Uniconsult na zlecenie Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej MRR, Warszawa lipiec 2010

7. Wpływ interwencji z funduszy strukturalnych UE na zatrudnienie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, wrzesień 2007 r.
8. Wpływ realizacji polityki spójności na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych – Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 i Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 oraz innych wybranych wskaźników makroekonomicznych na poziomie krajowym i regionalnym za pomocą modeli Hermin (krajowego i regionalnych), Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa, czerwiec 2012
9. www.mrr.gov.pl
10. Wpływ realizacji polityki spójności na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych NPR 2004-2006 i NSS 2007-2013, Raport roczny 2011, IBnGR, Prevision, Gdańsk, Warszawa, czerwiec 2012 r.
11. Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski, Tomasz G. Grosse, Warszawa 2004
12. Fundusze europejskie gov.pl, eppeurostat.ec.europa.eu