

Reprezentanci unijnych instytucji oraz rządów państw członkowskich negocjują, jak dokonać rewizji budżetu Unii Europejskiej na lata 2014-2020 w połowie okresu jego realizacji. Rewizja powinna mieć na celu sprawdzenie, czy kraje Wspólnoty nie marnotrawią pieniędzy płynących z Unii, czyli z kieszeni podatników z 28 państw UE. Najskuteczniej byłoby, gdyby w przypadku kraju, który nieefektywnie wykorzystuje unijne fundusze, istniała możliwość odebrania pieniędzy bądź odgórnego przesunięcia ich na inny cel. Jednak Polska, największy beneficjent unijnych środków, sprzeciwia się takiemu rozwiązaniu.

• OPIS PRZYPADKU

27 czerwca br. Parlament Europejski, Komisja Europejska i przedstawiciele rządów państw UE osiągnęli porozumienie w sprawie kształtu wieloletnich ram finansowych Unii na lata 2014-2020, które obejmuje także zgodę na rewizję budżetu na półmetku jego realizacji. Teraz należy ustalić, w jaki sposób rewizja ma być przeprowadzona. Aby skutecznie przeciwdziałała ona marnotrawieniu europejskich funduszy przez kraje Wspólnoty, powinna przewidywać możliwość m.in. odebrania pieniędzy krajowi, który nie dba o efektywność wydatkowania środków. Taki cel i formę rewizji zaproponowała Rada Europejska, czyli przywódcy państw UE, w konkluzjach z 7-8 lutego 2013 r. Tymczasem Polska, która jest największym beneficjentem unijnych pieniędzy, sprzeciwia się rozwiązaniom o charakterze realnych sankcji, które mogłyby zwiększyć jakość wydawania europejskich funduszy. Jak informuje Ministerstwo Spraw Zagranicznych, „Polska stoi na stanowisku, że klauzula rewizyjna nie powinna kwestionować podziału i wysokości środków”¹, jakie nasz kraj otrzyma z kieszeni podatników z 28 krajów UE. Opór Polski może spowodować, że przyjęte zostanie rozwiązanie oparte na projekcie rozporządzenia Rady Unii Europejskiej (gremium ministrów reprezentujących swoje kraje członkowskie) z 17 lipca 2013 r., który – w przeciwieństwie do lutowej propozycji szefów państw – wyklucza możliwość, aby w toku rewizji w przypadku dostrzeżenia problemów z wydatkowaniem unijnych funduszy można było zmniejszyć ilość pieniędzy przyznaną poszczególnym krajom.

• OCENA EKSPERTA FOR

W latach 2014-2020 do 28 krajów Unii Europejskiej popłyną z unijnego budżetu ogromne pieniądze – 960 mld euro. Z tych funduszy przez najbliższe siedem lat w państwach członkowskich realizowane będą programy i inwestycje z różnych dziedzin – od budowy oraz modernizacji dróg i lotnisk po organizację masowych imprez folklorystycznych. To oczywiste, że rewizja budżetu w połowie jego realizacji powinna mieć na celu sprawdzenie, czy kraje nie marnotrawią unijnych pieniędzy. Dzięki rewizji powinny zostać ocenione:

- ❖ efektywność wydawania środków z UE, czyli wpływu ich wykorzystania na długofalowe tempo wzrostu gospodarczego; w ramach kontroli efektywności należy zadbać o to, aby nad wydatkami konsumpcyjnymi przeważały takie wydatki inwestycyjne, które zapewnią wzrost i rozwój gospodarczy w długim okresie;
- ❖ jakość wydawania pieniędzy w ramach istniejących programów operacyjnych (tj. programów regionalnych czy tematycznych, takich jak Innowacyjna Gospodarka czy Infrastruktura i Środowisko);
- ❖ tempo wykorzystywania unijnych środków, rozumiane jako zapobieganie powolności procedur przetargowych i zawierania umów z wykonawcami inwestycji potrzebnych gospodarkom państw członkowskich z punktu widzenia efektywności i jakości przedsięwzięć, a także wymaganie od krajów, aby zmieniały prawo w celu usprawnienia pozyskiwania funduszy z UE przez m.in. firmy, organizacje czy uczelnie.

Marnotrawieniu pieniędzy przez państwa członkowskie najlepiej będzie zapobiegać taka forma rewizji budżetu, która w przypadku krajów niewykorzystujących efektywnie unijnych funduszy będzie dawać Unii prawo do odebrania im części środków bądź do przesunięcia pieniędzy w ramach jednej „koperty narodowej” do takiej kategorii wydatków, w której okazują się one bardziej przydatne gospodarce danego państwa (np. ze wsparcia dla rolnictwa ekologicznego i budowy m.in. aquaparków do cyfryzacji urzędów i inwestycji w tzw. badania i rozwój). Taki kształt rewizji zaproponowała wstępnie Rada Europejska w lutym br. Według niej rewizja budżetu musi stanowić narzędzie kierowania pieniędzy do „obszarów, które w największym stopniu przyczyniają się do wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i konkurencyjności”, a z rewizją powinna wiązać się możliwość odebrania pieniędzy państwu członkowskiemu bądź przyznania mu dodatkowych środków². Jednak, jak informuje Ministerstwo Spraw Zagranicznych, „Polska stoi na stanowisku, że klauzula rewizyjna nie powinna kwestionować podziału i wysokości środków prealokowanych na zarządzane przez państwa członkowskie programy wymagające wieloletniego programowania (tj. Politykę Spójności i Wspólną Politykę Rolną)”. Polska może więc optować za przyjęciem lipcowego dokumentu Rady UE, zgodnie z którym „prealokowane koperty narodowe nie będą mogły zostać zredukowane w wyniku rewizji”³ budżetu.

Tymczasem Polska jest ostatnim krajem, który powinien sprzeciwiać się rozwiązaniom wspierającym jakość wydawania pieniędzy z Unii Europejskiej. Nie tylko dlatego, że w latach 2014-2020 nasz kraj będzie największym beneficjentem unijnych środków, otrzymując 105,8 mld euro z puli 960 mld euro, ale także z uwagi na udokumentowane problemy z wydawaniem unijnych pieniędzy w różnych dziedzinach. Mimo że w latach 2007-2013 Polska otrzymała z budżetu UE 9 mld euro w ramach programu Innowacyjna Gospodarka, poziom innowacyjności naszego kraju nie wzrasta. Potwierdza to raport *Regional Innovation Scoreboard 2012*: w latach 2007-2011 w siedmiu województwach innowacyjność nie zmieniła się mimo możliwości wzrostu, a w czterech spadła. Wszystkie polskie regiony zostały zaliczone do kategorii słabych innowatorów, za wyjątkiem woj. mazowieckiego, które uznane zostało za umiarkowane⁴. W napisanym dla UE opracowaniu G. Gorzelaka i M. Kozaka na temat realizacji przez nasz kraj unijnej polityki spójności, niektóre wydatki Polski w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej zostały ocenione jako „antyrozwojowe” i hamujące wzrost gospodarczy w najgorzej rozwiniętych regionach⁵. Rozwój Polski hamuje także przeznaczanie unijnych pieniędzy nie tam, gdzie przyniosłyby one najwięcej korzyści dla gospodarki i obywateli, choć politycy „walczący” o przyznanie naszemu krajowi jak największej ilości środków powinni negocjować tak, aby temu zapobiec. Przykładowo, europejskie fundusze przeznaczone na cyfryzację administracji stanowiły w latach 2007-2013 0,8 proc. ogółu unijnych środków przyznanych Polsce i 6,6 proc. pieniędzy, które otrzymała Słowacja⁶. To Słowacji udało się uruchomić portal, który daje mieszkańcom tego kraju możliwość załatwienia spraw w urzędach przez Internet, pozwalając na zaoszczędzenie zarówno wydatków państwa na administrację, jak i czasu obywateli. W 2009 roku J. Varga i J. in't Veld opublikowali prognozy, zgodnie z którymi unijne fundusze przeznaczone na samą tylko politykę spójności miały zwiększać PKB Polski w latach 2005-2011 o około 1,1 pkt proc. rocznie⁷. Tymczasem badania opublikowane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego wskazują, że pieniądze z Unii w analogicznym okresie powiększały polską gospodarkę według pierwszego modelu o średnio 0,4 pkt proc. w skali roku, a według drugiego modelu o około 0,7 pkt proc. rocznie⁸, co dowodzi, że unijne fundusze nie są w Polsce wydawane w sposób skutkujący dużo wyższym tempem wzrostu PKB niż w sytuacji, w której nasz kraj nie otrzymywałby pieniędzy z UE. Można też wymienić konkretne przykłady złego wydawania unijnych pieniędzy, jak np. dofinansowanie przez Unię budowy ekranów akustycznych na odcinkach dróg, przy których nie ma osiedli, czy też załamanie rynku szkoleń za sprawą ekspansji firm zakładanych jedynie w celu zdobycia unijnych funduszy. Firmy te oferują szkolenia niskiej jakości, które nie są adekwatne do potrzeb rynku pracy.

Dzięki lepszej kontroli efektywności wydawania unijnych pieniędzy państwa UE będą się szybciej rozwijać. Polski rząd, nie popierając skutecznej formuły rewizji europejskiego budżetu, szkodzi naszemu krajowi.

¹Pisemna informacja udzielona Forum Obywatelskiego Rozwoju przez Departament Ekonomiczny Unii Europejskiej w Ministerstwie Spraw Zagranicznych w dniu 23 maja 2013 r.; ²Konkluzje Rady Europejskiej z 7-8 lutego 2013 r. ws. wieloletnich ram finansowych UE, pkt 2., 54. oraz 77-81.; ³Projekt rozporządzenia Rady UE z 17 lipca 2013 r. nr 11791/13; ⁴Hollanders H. et al., *Regional Innovation Scoreboard 2012*, s. 44-45.; ⁵Gorzelak G., Kozak M.W., *Country report on achievements of cohesion policy: Poland*, listopad 2010, s. 30.; ⁶Wyczerpanie na podstawie: <http://vod.tvp.pl/audycje/publicystyka/projekt-europa/wideo/eadministacja/4725850>, https://www.premier.gov.pl/files/budzet_ue_prezentacja_0.pdf, <http://www.nsrr.sk/en/narodny-strategicky-referencny-ramec-2007-2013/> (dostęp 13.10.2013 r.), Ministry of Finance of the Slovak Republic, *eGovernment Strategy of the Slovak Republic*, s. 30; ⁷Varga J., in't Veld J., *A Model-based Analysis of the Impact of Cohesion Policy Expenditure 2000-06: Simulations with the QUEST III endogenous R&D model*, European Commission, październik 2009, s. 33; ⁸Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Wpływ funduszy europejskich na rozwój społeczno-gospodarczy Polski w latach 2004-2015*, 24.01.2012 r.

Kontakt do eksperta:

Anna Patrycja Czepiel

e-mail: anna.czepiel@for.org.pl

Forum Obywatelskiego Rozwoju

Al. J.Ch. Szucha 2/4 lok. 20, 00-582 Warszawa

tel. +48 22 427 40 10, fax +48 22 213 37 85

e-mail: info@for.org.pl

www.for.org.pl