



Data	Numer	Autor
7 grudnia 2015	17/2015	Damian Olko
<b>Fundusze UE nie zastąpią potrzebnych reform w Polsce</b>		

Nie istnieje żaden przykład kraju czy regionu w Unii Europejskiej, który dołączył do grona najbogatszych tylko dzięki wykorzystaniu funduszy unijnych. Znaczenie polityki spójności dla długookresowego rozwoju jest znacznie mniejsze, niż wynikałoby z wypowiedzi polskich polityków i brukselskich urzędników. Sama kwota 500 mld zł w nowej perspektywie UE na lata 2014–2020 może robić wrażenie, ale w relacji do łącznego PKB Polski w tej „siedmiolatce” stanowi tylko ok. 4%.<sup>1</sup> Wielokrotnie większe znaczenie dla gospodarki mają inwestycje przedsiębiorstw, które w perspektywie 7 lat wyniosą ponad 1900 mld zł, mimo że stopa inwestycji w Polsce jest jedną z najniższych w regionie.

Polska gospodarka posiada wciąż znaczne rezerwy, które mogą być źródłem poprawy dobrobytu milionów osób. W raporcie FOR (2015) „[Następne 25 lat: Jakie reformy musimy przeprowadzić by dogonić Zachód](#)” zdiagnozowano najważniejsze rezerwy, które bez reformatorskiego wysiłku pozostaną tylko zbiorem polskich niewykorzystanych szans. Są to:

- dużo niższy odsetek pracujących niż w krajach takich jak Niemcy czy Szwecja;
- wciąż wysoki odsetek pracujących w rolnictwie, które charakteryzuje się bardzo niską wydajnością;
- największa spośród krajów UE rola firm państwowych w gospodarce;
- wysoki odsetek mikroprzedsiębiorstw, których wydajność odstaje od wydajności pozostałych firm bardziej niż w którymkolwiek kraju UE i które niewiele inwestują;
- wyraźnie niższy udział inwestycji w PKB niż w krajach regionu oraz tych, które startując z dochodu na mieszkańca podobnego do tego, który ma Polska, zdołały dołączyć do państw najzamożniejszych.<sup>2</sup>

W ostatnich latach politycy praktycznie wszystkich opcji przekonywali, że wydatki z funduszy UE są panaceum na wszelkie problemy gospodarcze i głównym motorem rozwoju Polski. W efekcie wokół polityki spójności narosło wiele mitów, na czele z tym, że jest to główna korzyść z członkostwa w UE (a nie jednolity rynek ze swobodą przepływu osób, kapitału, dóbr i usług).

Powyższa teza silnie kontrastuje z doświadczeniami innych państw-beneficjentów oraz wynikami badań empirycznych. Ten dysonans może mieć przynajmniej 2 przyczyny. **Po pierwsze, politykom łatwiej jest chwalić się wynegocjowanymi kwotami wsparcia z UE oraz uruchamiać programy operacyjne, niż szukać poparcia społecznego dla reform. Po drugie, w Polsce brakuje rzetelnych i obiektywnych opracowań dotyczących efektywności funduszy UE.** Większość autorów ogranicza się do cytowania wyników symulacji zleconych przez Komisję Europejską lub polski rząd, które stoją w sprzeczności z szeregiem innych badań i rzeczywistymi procesami ekonomicznymi, jakie miały miejsce np. w Portugalii czy Grecji.

<sup>1</sup> Przy założeniu, że PKB w 2014 r. wyniósł 1600 mld zł i rósł w kategoriach nominalnych 4% rok do roku.

<sup>2</sup> Według danych Ministerstwa Gospodarki, w 2014 r. nakłady brutto w sektorze przedsiębiorstw stanowiły 15,1% PKB.



Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A · 02-628 Warszawa

tel. +48 22 628 85 11, +48 726 621 240

e-mail: info@for.org.pl · www.for.org.pl

f/FundacjaFOR · t/@FundacjaFOR

Wszystkie obszerne przeglądy literatury ekonomicznej wskazują na istotną rozbieżność w oszacowaniach wpływu polityki spójności na tempo wzrostu PKB *per capita* lub innych zmiennych – np. produktywności. Rozbieżność dotyczy nie tylko *siły* wpływu, ale także *kierunku*. Zbiórny przegląd badań ekonometrycznych prowadzi jednak do wniosku, że oddziaływanie polityki spójności na tempo wzrostu PKB nie różni się istotnie od 0 (Ederveen i in., 2003; Marzinotto, 2012). Ten rezultat kontrastuje z wynikami symulacji modeli makroekonomicznych (np. HERMIN), zleconych przez Komisję Europejską lub rządy, gdzie średnio 1 pkt. proc. wzrostu wydatków w ramach polityki spójności (mierzonych w % PKB) przyspiesza wzrost gospodarczy o 0,18 pkt. proc. (Ederveen i in., 2003).

Symulacje modeli makroekonomicznych mierzą maksymalny możliwy wpływ wydatków polityki spójności, co wynika z przyjmowanych założeń – np. że wszystkie inwestycje są trafione (tzn. nie ma marnotrawstwa), czy też że gospodarka zawsze reaguje na impuls w postaci funduszy UE wzrostem produktywności. Tymczasem wiele badań na poziomie mikroekonomicznym pokazuje, że te wydatki mają w dużej części charakter redystrybucyjny, a więc finansują konsumpcję, wynagrodzenia, a także “rentę” przechwytywaną przez administrację i firmy zajmujące się obsługą funduszy.

W przeciwieństwie do symulacji, badania ekonometryczne pozwalają lepiej szacować faktyczny efekt wydatków *ex post*, choć i one nie są wolne od metodologicznych słabości. W przypadku oszacowań ekonometrycznych poważnym utrudnieniem jest niedostępność lub niska jakość danych na poziomie regionalnym. W związku z tym, wśród badaczy wyłania się konsensus, że najbardziej wiarygodną metodą oceny efektywności funduszy UE jest zbadanie poszczególnych projektów w oparciu o wskaźniki, a następnie zsumowanie otrzymanych wyników (Varga, in't Veld, 2010; Barca, 2009; Sapir, 2003).

Obecnie nie jest to jednak możliwe, ze względu na wielość różnorodnych typów projektów. Nie istnieje na poziomie całej UE jednolity system zbierania informacji, raportowania czy zestaw stosowanych wskaźników do oceny efektywności poszczególnych projektów, co uniemożliwia np. porównanie efektywności podobnych projektów w Bawarii i Galicji (Borgloh i in., 2012). W związku z powyższym, konsensus odnośnie wpływu polityki spójności na wzrost PKB ogranicza się tylko do krótkiego okresu, w którym łatwo jest zmierzyć efekty wydatków publicznych. Trzeba jednak podkreślić, że krótkoterminowe „stymulowanie” koniunktury nie jest celem polityki spójności – w zamierzeniu ma ona się przyczynić do trwałego przyspieszenia rozwoju uboższych regionów i całych gospodarek.

W długim okresie ujawnia się jednak szereg kosztów pośrednich w postaci zniekształceń rynków, instytucji oraz polityki gospodarczej, które często są pomijane w debacie publicznej.<sup>3</sup> Nie są to abstrakcyjne pojęcia – przykładem mogą być np. silne, przejściowe, wzrosty cen materiałów budowlanych, jakie miały miejsce w czasie nasilenia inwestycji publicznych przed turniejem Euro 2012. W połączeniu ze złymi regulacjami dotyczącymi zamówień publicznych, problemami w egzekwowaniu kontraktów itp., przyczyniły się do zapaści sektora budowlanego po 2012 r.

Ten przykład jest kolejnym potwierdzeniem wniosku z wielu badań: fundusze UE są bardziej efektywne tam, gdzie są sprawniejsze rynki i administracja publiczna. Fakt dysponowania wysokim

---

<sup>3</sup> Najpoważniejsze zniekształcenia rynkowe, jakie generują interwencje w postaci projektów z funduszy UE to ograniczenie efektów aglomeracji (koncentracji produkcji i zatrudnienia), które są ważnym źródłem wzrostu produktywności w rozwiniętych gospodarkach. Więcej na ten temat w opracowaniu Banku Światowego (2009). Do zniekształceń polityki gospodarczej można zaliczyć np. rezygnację z potrzebnych reform, skutek samego dysponowania przez rząd funduszami UE, lub też bezzasadne podporządkowanie całej polityki gospodarczej maksymalizacji absorpcji funduszy UE.

budżetem środków z UE powinien zatem skłaniać rządy do zwiększenia, a nie zmniejszenia skali reform strukturalnych. Ma to szczególne znaczenie dla słabiej rozwiniętych regionów, które – ze względu na przeciętnie słabiej rozwinięty sektor prywatny, niższą jakość instytucji i kapitału ludzkiego – wykorzystują gorzej środki unijne.

Jak pokazuje historia gospodarcza UE oraz USA, proces skracania dystansu rozwojowego przez uboższe regiony jest możliwy, ale jego wystąpienie w znacznie większym stopniu zależy od sił rynkowych, takich jak napływ kapitału prywatnego, niż pomocy finansowej w ramach polityki regionalnej. Zgodnie z zaleceniami Banku Światowego (2009), rolą polityki regionalnej powinno być przede wszystkim usuwanie barier dla sił rynkowych. Takich działań zabrakło w krajach śródziemnomorskich, gdzie skoncentrowano się na usuwaniu barier komunikacyjnych, pozostawiając krępujące sektor prywatny regulacje.

W latach 1994–1999 średni roczny napływ funduszy UE wyniósł ok. 3% średniego PKB Grecji i Portugalii, a w następnej perspektywie finansowej 2000–2006 zmalał do odpowiednio 1,75% i 2,3%. W przypadku Polski, przeciętna roczna skala wsparcia ze strony UE sięgnęła 1,6% PKB w latach 2004–2013, a więc znacznie mniej niż w przypadku iberyjskiego kraju. Zgodnie z szacunkami zleconymi przez MIR we wskazanym okresie polityka spójności przyspieszyła wzrost PKB Polski o około 0,7–0,8 pkt. proc. (IBS, 2014). Biorąc pod uwagę średnią wielkość wsparcia (1,6% PKB rocznie), oznacza to, że średnio 1 mld zł funduszy unijnych podnosił PKB o 0,45–0,5 mld zł. Zestawiając te wartości z wynikami innych badań można stwierdzić, że wystąpienie tak silnego efektu w postaci przyspieszenia wzrostu PKB jest bardzo mało prawdopodobne.<sup>4</sup>

Te same wnioski płyną z doświadczeń krajów UE: mimo ogromnych zewnętrznych transferów z budżetu UE Portugalia doświadczyła tzw. straconej dekady w latach 2000–2010, kiedy z powodu stagnacji produktywności realny PKB *per capita* wzrósł zaledwie o 7%. Fundusze unijne nie zapobiegły stagnacji, gdyż niska dynamika produktywności była spowodowana m.in. barierami ograniczającymi konkurencję, wzrostem udziału w PKB mikro i małych przedsiębiorstw (z powodu barier ograniczających wzrost firm), regulacjami krępującymi rynek pracy i kapitałowy oraz niską efektywnością wydatków publicznych, które szybko rosły. Co ciekawe, autorzy cytowanego raportu FOR zdiagnozowali niemal identyczną listę głównych barier, które ograniczają wzrost produktywności – a przez to PKB Polski.

Bezspornie dostępność funduszy UE pozwala zwiększyć ilość i jakość infrastruktury, ale „same” drogi czy lotniska nie generują bezpośrednio PKB – tworzą jedynie otoczenie, w którym może funkcjonować wydajnie gospodarka.<sup>5</sup> W latach 1992–2010 Portugalia wydawała średnio 1,2% PKB na inwestycje w infrastrukturę, przy średniej dla państw OECD (bez Japonii) na poziomie 0,8% ich PKB. W rezultacie, w 2010 r. Portugalia posiadała 0,26 km autostrad w przeliczeniu na 1000 mieszkańców, przy średniej w UE 0,12 km (OECD, 2013).

Przysłuchując się dyskusjom dotyczącym funduszy UE można odnieść wrażenie, że wielu uczestników nie rozróżnia nakładów od wyników, lub też traktuje samo poniesienie nakładów (lub procent wykorzystania środków UE) jako główny cel. Wynika to prawdopodobnie z rozumowania opartego na błędnym założeniu, że każde wydatki (inwestycyjne) wytworzą wartość dodaną w gospodarce.

<sup>4</sup> Przykładowo, według oszacowania dla 17 gospodarek w latach 1961–2005 1 mld USD inwestycji prywatnych przyspieszał wzrost PKB o 0,27 mld USD, a w przypadku sektora publicznego analogiczna elastyczność wyniosła tylko 0,02 mld zł (Afonso, Aubyn, 2008). Ta druga wielkość jest zbieżna z wynikami zbiorczych przeglądów literatury, które wskazują, że długookresowy efekt polityki spójności jest bliski 0.

<sup>5</sup> Ponadto, znaczne zwiększenie zasobu infrastruktury w relatywnie krótkim okresie wiąże się z silnym wzrostem kosztów utrzymaniowych w następnych latach.

Wartości ekonomicznej danej inwestycji nie określają jednak same nakłady (np. wartość zużytej stali i cementu), ale przede wszystkim generowane dzięki tej inwestycji przepływy finansowe w przyszłości. Te ostatnie zależą od wielu czynników, przede wszystkim od zasobności i preferencji użytkowników – a więc firm i gospodarstw domowych. W przypadku złej lokalizacji lotniska, rząd czy samorząd nie jest w stanie zmusić sektora prywatnego do korzystania z niego – może go jedynie obciążyć wyższymi podatkami, by pokryć straty lotniska. Taka inwestycja prowadzi zatem do spadku, a nie zwiększenia społecznego dobrobytu.

Kryzys w Portugalii po 2009 r. ukazał bezcelowość ogromnych nakładów na autostrady i drogi szybkiego ruchu. Po wprowadzeniu opłat na autostradach (wcześniej koszty prywatnych inwestorów w ramach PPP pokrywali podatnicy poprzez budżet) ruch na niektórych odcinkach spadł nawet o 65% – co świadczy o ogromnym przeszacowaniu rynkowego popytu, a zatem przeszacowaniu ekonomicznej wartości inwestycji. W Polsce symbolem marnotrawstwa stały się np. wydatki na aquaparki i szkolenia dla bezrobotnych, ale jest tylko kwestią czasu, kiedy procesy rynkowe zweryfikują rzeczywistą efektywność innych inwestycji i programów.

Realizacja ambitnego celu w postaci doganiania najbardziej rozwiniętych gospodarek wymaga postawienia właściwej diagnozy i wyboru odpowiednich środków. Polska może czerpać lekcje nie tylko z niepowodzeń państw Europy Południowej, ale także z sukcesów gospodarki irlandzkiej przed 2007 r. Irlandia – w przeciwieństwie do Hiszpanii i Portugalii – ukierunkowała środki UE przede wszystkim na rozwój kapitału ludzkiego (Shankar, Shah, 2009). Oczywiście bez stabilizacji makroekonomicznej i polityki ukierunkowanej na przyciąganie zagranicznych inwestycji prywatnych, polityka spójności UE w Irlandii byłaby równie nieskuteczna, co w krajach śródziemnomorskich.

Wynika to z prostego faktu, że w niesprzyjającym środowisku ekonomicznym inwestycje w kapitał ludzki (np. studia, praktyki, szkolenia) przynoszą mniejsze korzyści jednostkom i całej gospodarce. Umiejętności nabyte w trakcie szkoleń bez ich wykorzystania w praktyce często ulegają szybkiemu zapomnieniu, co odpowiada amortyzacji w przypadku kapitału fizycznego.<sup>6</sup> Ponadto, istnieje poważne ryzyko emigracji osób, które były beneficjentami środków UE, jeśli ich niedawno nabyte umiejętności są znacznie wyżej wyceniane w bardziej konkurencyjnych gospodarkach.

Podsumowując, fundusze UE mogą być pomocnym narzędziem w przyspieszaniu rozwoju, ale możliwy pozytywny efekt jest relatywnie niewielki. Jego wystąpienie wymaga spełnienia wielu warunków – przede wszystkim sprawnych rynków i instytucji, dobrej alokacji środków, wiarygodnej ewaluacji i przestrzegania zasady subsydiarności, tzn. interweniowania tylko tam, gdzie zostanie wykazana konieczność takiego rozwiązania. Irlandia spełniła wszystkie te warunki, co więcej, nie doszło tam do wzrostu zatrudnienia w administracji po uruchomieniu funduszy UE – czego nie można powiedzieć o Polsce.

Podsumowując, priorytetem dla polskich polityków powinny być reformy, które będą skutkować poprawą działania państwa w jego elementarnych funkcjach – tworzenia prawa i jego egzekwowania. Dla polskiej gospodarki o wiele większe znaczenie ma poprawa w sferze podatków oraz wymiaru sprawiedliwości, niż tworzenie przez biurokrację kolejnych programów interwencji ze strony ARP, PARP czy BGK. Dlatego fundusze UE nie są substytutem potrzebnych reform w Polsce i nie są warunkiem wystarczającym, by Polska dołączyła do najbogatszych krajów świata. Nie są także warunkiem koniecznym dla awansu Polski, dlatego zamiast snucia czarnych wizji pod hasłem

---

<sup>6</sup> Przykładowo, segmentacja rynków pracy skutkująca silniejszą ochroną niektórych grup przed zwolnieniem może skutkować ograniczeniem możliwości awansu dla innych grup, mimo posiadania wystarczającej wiedzy i umiejętności.

„a co będzie po 2020 r., gdy skończą się fundusze UE” warto już teraz zapoznać się ze skutkami braku reform w Grecji czy Portugalii, które miały do dyspozycji ogromne środki europejskie.

\*Artykuł reprezentuje poglądy autora

#### BIBLIOGRAFIA:

1. Afonso A., St. Aubyn M. [2008], *Macroeconomic rates of return of public and private investment: crowding-in and crowding-out effects*, Working Paper series no. 864, European Central Bank, s. 11-35.
2. Bank Światowy [2009], *Reshaping Economic Geography. World Development Report 2009*, Bank Światowy
3. Barca F. [2009], *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy 2009, s. 9-107.
4. Borgloh S., Heinemann F., Misch F., Schröder Ch., Yeter M. [2012], *Growth-Enhancing Expenditure in EU Cohesion Spending from 2007 to 2013*, commissioned by the Federal Ministry of Finance, Final Report Research, s. 3-24.
5. Ederveen S., Gorter J., de Mooij R., Nahuis R. [2003], *Funds and Games. The Economics of European Cohesion Policy*, ENEPRI Occasional Paper No.3, s. 12-46.
6. Instytut Badań Strukturalnych [2014], *Ocena wpływu realizacji polityki spójności na kształtowanie się wybranych wskaźników makroekonomicznych na poziomie krajowym i regionalnym za pomocą ilościowego modelu ekonomicznego, Symulacje modelu EUImpactMOD IV – raport*, opracowanie IBS dla Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, s. 8-17
7. Łaszek A., Zespół FOR [2015], *Następne 25 lat: Jakie reformy musimy przeprowadzić by dogonić Zachód*, Fundacja FOR
8. Marzinotto B. [2012], *The growth effects of EU cohesion policy: a meta-analysis*, No. 2012/14. Bruegel Working Paper 2012, s. 2-17.
9. OECD [2013], *Portugal, Reforming the state to promote growth*, Better Policies Series, 2013, s. 7-38.
10. Sapir, A. (red.) [2003], *An Agenda for a Growing Europe: Making the EU System Deliver*, Report of an Independent High Level Group established at the initiative of the President of the European Commission, s. 15-92.
11. Shankar R., Shah A. [2009], *Lessons from European Union Policies for Regional Development*, World Bank Policy Research, Working Paper Series Vol. 2009, s. 4-38.
12. Varga J., in 't Veld J. [2010], *The Potential Impact of EU Cohesion Policy Spending in the 2007-13 Programming Period: A Model-Based Analysis*, DG Economic and Financial Affairs, European Commission 2010, s. 1-60.



## Forum Obywatelskiego Rozwoju

**FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązywanie i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.**

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa.

Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

### Wspieraj nas!

**Pomóż nam chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym.**

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego i skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, poprzyj nasze działania swoim darem pieniężnym. Twój dar umożliwia nam działalność oraz potwierdza słuszność i skuteczność naszego wysiłku. Każda darowizna jest dla nas ważna. Potrzebujemy zwłaszcza regularnego wsparcia. Zachęcamy do dokonywania nawet niewielkich, lecz regularnych wpłat.

Już dziś pomóż nam chronić wolność - obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

**Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629**

### KONTAKT DO AUTORA



**Damian Olko**  
Ekonomista

e-mail: [olko.damian@gmail.com](mailto:olko.damian@gmail.com)

**Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR**

ul. Ignacego Krasickiego 9A · 02-628 Warszawa · tel. +48 22 628 85 11, +48 726 621 240

e-mail: [info@for.org.pl](mailto:info@for.org.pl) · [www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)

[f/FundacjaFOR](https://www.facebook.com/FundacjaFOR) · [t/FundacjaFOR](https://twitter.com/FundacjaFOR)