

Roman Siedlikowski

Uniwersytet Szczeciński

WKŁAD WŁASNY DO PROJEKTÓW WSPÓLFINANSOWANYCH ZE ŚRODKÓW UNII EUROPEJSKIEJ A KONDYCJA POLSKICH FINANSÓW PUBLICZNYCH

Streszczenie

Celem pracy jest przeprowadzenie analizy wpływu wydatków budżetowych w ramach wkładu własnego do projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej na kondycję finansów publicznych w Polsce.

W artykule zbadano poziom deficytu budżetowego oraz długu publicznego w odniesieniu do PKB w latach 2004–2011 oraz wpływ wydatków stanowiących wkład własny do projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej na te dwie wielkości. 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.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, deficyt i dług publiczny, wkład własny do projektów UE, programy pomocowe

Wprowadzenie

Rozlewający się na kraje strefy euro kryzys finansowy z jednej strony spowodował zamieszanie zarówno na rynkach wewnętrznych, jak i między-

narodowych, z drugiej zaś wymusił większą czujność przy wydatkowaniu środków publicznych. Również w Polsce, nieodczuwającej mocno do tej pory negatywnych skutków recesji gospodarczej, pojawiły się głosy i propozycje, które – zdaniem ich autorów – powinny co najmniej zminimalizować negatywny wpływ zawirowań występujących w pozostałych krajach na rynek polski, w tym również na budżet naszego kraju. Na tym tle pojawiły się opinie, według których jedną z przyczyn pogorszenia się stanu finansów państwa jest w dużej mierze konieczność ponoszenia wydatków stanowiących wkład własny do projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej¹.

Celem artykułu jest sprawdzenie, czy istnieje zależność pomiędzy wielkością zadłużenia budżetu i jego deficytu a kwotami wnoszonymi przez budżet państwa w postaci wkładu własnego do projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Dane wykorzystane w artykule pochodzą ze źródeł statystycznych, raportów opracowywanych na zlecenie Instytucji Wdrażających Programy Operacyjne współfinansowane ze środków Unii Europejskiej oraz Instytucji Pośredniczących w realizacji poszczególnych priorytetów, jak również prac związanych z finansami publicznymi.

Dla zobrazowania zależności pomiędzy badanymi wartościami zastosowano analizę zależności, stosując jednak uogólnienie dotyczące konieczności wnoszenia wkładu własnego do wszystkich projektów współfinansowanych ze środków unijnych. Było ono konieczne z uwagi na fakt, że nakłady, jakie należałoby ponieść na wyodrębnienie wszystkich projektów niewymagających wkładu własnego, byłyby nieadekwatne do uzyskanych efektów.

Niniejsza analiza obejmuje lata 2004–2011 i oparta jest na rzeczywistym wykonaniu założonych wskaźników budżetowych.

Fundusze europejskie

Głównym celem polityki regionalnej, obowiązującej w Unii Europejskiej, jest wspieranie działań prowadzących do wyrównania warunków ekonomicznych i społecznych we wszystkich regionach Unii Europejskiej. W szczególności Unia zmierza do zmniejszenia różnic w poziomie rozwoju regionów oraz

¹ www.wpolityce.pl (dostęp 2.08.2012).

likwidacji zacofania najmniej uprzywilejowanych regionów i wysp, w tym obszarów wiejskich.

Polityka regionalna Unii Europejskiej oparta jest na osiągnięciu następujących celów²:

- konwergencji – czyli spójności – Unia Europejska wspiera rozwój infrastruktury oraz potencjału gospodarczego i ludzkiego najbiedniejszych regionów (prawie 82% wszystkich wydatków w ramach funduszy strukturalnych),
- podniesienia konkurencyjności regionów i zatrudnienia – Unia Europejska wspiera innowacje i badania naukowe, zrównoważony rozwój oraz szkolenia zawodowe w mniej rozwiniętych regionach (prawie 16% wszystkich wydatków w ramach funduszy strukturalnych),
- europejskiej współpracy terytorialnej – czyli wspierania, promocji i realizacji wspólnych projektów o charakterze międzynarodowym na terytorium całej Unii Europejskiej.

Na wsparcie w ramach polityki regionalnej mogą liczyć regiony spełniające określone kryteria. Podstawowym kryterium jest poziom PKB na jednego mieszkańca – jeżeli w danym regionie poziom tego wskaźnika jest mniejszy niż 75% średniej w Unii Europejskiej, wówczas taki region może korzystać z dostępnych instrumentów wsparcia w postaci dotacji. W przypadku Polski we wszystkich regionach wskaźnik ten był niższy niż 75%, dlatego też o wsparcie mogły ubiegać się wszystkie województwa naszego kraju.

Należy podkreślić, że aktualnie największa pomoc kierowana jest do nowych państw członkowskich, co wynika przede wszystkim z różnic w poziomie życia, a dodatkowo z przystąpienia dość dużej liczby uboższych krajów do Unii Europejskiej. Związany z tym efekt statystyczny sprawił, że nawet najslabsze regiony w starych państwach członkowskich przestały się kwalifikować do wsparcia w ramach wyżej wymienionego celu konwergencji (który oznacza wyrównywanie różnic i wspieranie najbiedniejszych regionów).

Polityka spójności ma na celu zwiększenie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia we wszystkich regionach i miastach Unii Europejskiej. Realizowana jest przede wszystkim dzięki dwóm funduszom strukturalnym: Europejskiemu Funduszowi Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiemu Funduszowi Społecznemu (EFS), a także Funduszowi Spójności (FS).

² www.funduszeuropejskie.gov.pl (dostęp 2.08.2012).

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego to największy fundusz dysponujący w latach 2007–2013 kwotą 201 mld euro. Jego celem jest wspieranie regionów, a dokładniej – wyrównywanie różnic w stosunku do regionów bogatszych i lepiej rozwiniętych. EFRR finansuje wszystkie programy unijne, które mają na celu pomoc opóźnionym w rozwoju regionom. Dziedziny, które mogą być finansowane z tego funduszu, to:

- inicjatywy na rzecz rozwoju lokalnego oraz zatrudnienia, jak też działalności małych i średnich przedsiębiorstw,
- rentowne inwestycje produkcyjne umożliwiające tworzenie lub utrzymanie trwałego zatrudnienia,
- infrastruktura,
- rozwój turystyki oraz inwestycji w dziedzinie kultury,
- ochrona i poprawa stanu środowiska,
- rozwój społeczeństwa informacyjnego.

Dzięki inwestycjom w wyżej wymienionych dziedzinach finansowanych z EFRR Unia Europejska wspiera rozwój i tworzenie nowych miejsc pracy, a także wpływa pozytywnie na rozwój gospodarki.

Europejski Fundusz Społeczny w dużej mierze został stworzony po to, aby poprawić jakość i dostępność miejsc pracy oraz możliwości zatrudnienia w Unii Europejskiej. EFS zajmuje się następującymi dziedzinami³:

- promocją aktywnej polityki rynku pracy mającą na celu przeciwdziałanie i zapobieganie bezrobociu,
- przeciwdziałaniem zjawisku wykluczenia społecznego,
- kształceniem ustawicznym,
- doskonaleniem kadr gospodarki,
- rozwojem przedsiębiorczości,
- zwiększeniem dostępu i uczestnictwa kobiet na rynku pracy.

Fundusz Spójności wspiera dwa sektory: środowisko i transport. Od momentu przystąpienia do Unii Europejskiej w 2004 roku Polska otrzymała najwięcej środków z tego funduszu wśród wszystkich członków Unii. Głównymi odbiorcami pomocy w ramach Funduszu Spójności są jednostki samorządu terytorialnego, tworzone przez nie związki gmin lub inne podmioty publiczne,

³ *Ibidem.*

na przykład przedsiębiorstwa komunalne będące własnością gminy. Fundusz ten wspiera następujące dziedziny⁴:

- poprawa jakości wód powierzchniowych,
- polepszenie jakości i dystrybucji wody przeznaczonej do picia,
- racjonalizacja gospodarki odpadami i ochrona powierzchni ziemi,
- poprawa jakości powietrza,
- zapewnienie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego,
- zapewnienie spójności sieci komunikacyjnej kraju i poszczególnych regionów z innymi krajami Europy,
- rozwój bezpiecznej infrastruktury drogowej.

Fundusz Spójności jest instrumentem polityki strukturalnej Unii Europejskiej, lecz nie zalicza się do funduszy strukturalnych. Pomoc z Funduszu Spójności otrzymują kraje, a nie regiony, jak w przypadku EFS i EFRR. Środki Funduszu Spójności są kierowane do państw członkowskich, w których produkt narodowy brutto (PNB) na jednego mieszkańca jest niższy niż 90% średniej w państwach Unii Europejskiej.

Zupełnie inny charakter mają Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i Europejski Fundusz Rybacki. Pomoc finansowa możliwa do uzyskania z tych źródeł związana jest z prowadzeniem Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej, nie zaś polityki regionalnej.

Oprócz funduszy, które zostały omówione powyżej, istnieją również inicjatywy wspólnotowe. Obecnie funkcjonują trzy nowe inicjatywy: Jeremie⁵, JESSICA⁶ i Jasper⁷.

Jasper to wsparcie udzielane potencjalnym beneficjentom projektów indywidualnych o charakterze infrastrukturalnym, które zostaną zgłoszone przez instytucję zarządzającą programem operacyjnym. Do wsparcia kwalifikują się projekty duże, czyli takie, których całkowita szacunkowa wartość wynosi co najmniej 25 mln euro w sektorze środowiska oraz 50 mln w pozostałych sektorach. Przedmiotem wsparcia jest pomoc doradcza mająca na celu przygotowanie wyżej wymienionych projektów do realizacji, w tym między innymi weryfikacja przygotowanej dokumentacji oraz analiza wybranych problemów.

⁴ *Ibidem*.

⁵ www.jeremie.com (dostęp 3.08.2012).

⁶ www.jessica.europa.eu (dostęp 3.08.2012).

⁷ www.jasper-europa.info.org (dostęp 3.08.2012).

Celem inicjatywy JESSICA, która jest wspólnym przedsięwzięciem Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz Banku Rozwoju Rady Europy, jest wspieranie inwestycji służących zapewnieniu zrównoważonego rozwoju w miastach. Inicjatywa JESSICA przewiduje stworzenie specjalnych funduszy rozwoju miast lub funduszy powierniczych, zasilonych środkami strukturalnymi, których zadaniem będzie wspieranie, za pomocą instrumentów finansowych, projektów realizowanych w ramach zintegrowanych planów rozwoju miejskiego. Inicjatywa JESSICA odpowiada na potrzeby rozwojowe obszarów miejskich, mających kluczowe znaczenie dla pobudzania wzrostu w skali lokalnej, regionalnej oraz krajowej. Dzięki tej inicjatywie beneficjenci będą mieli dostęp do dogodnych instrumentów finansowych, takich jak korzystne kredyty, środki kapitałowe lub gwarancje, często konieczne do realizacji projektów.

Jeremie to inicjatywa mająca na celu poprawę wykorzystania oraz zwiększenie efektywności środków przeznaczanych na wsparcie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w ramach funduszy strukturalnych. Pozwala ona na skorzystanie z wiedzy i doświadczenia Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego przy opracowywaniu programów operacyjnych w zakresie wsparcia MŚP za pomocą odnawialnych instrumentów inżynierii finansowej, a następnie wdrażanie uzgodnionych instrumentów w ramach inicjatywy.

Spośród wszystkich nowych członków Unii Europejskiej Polska może służyć jako przykład pozwalający określić wpływ polityki spójności na rozwój zarówno całego kraju, jak i poszczególnych regionów. Lata 2004–2011 to okres intensywnego wykorzystywania przez Polskę dostępnych instrumentów wsparcia, pozwalających na zwiększenie tempa konwergencji Polski z pozostałymi krajami Unii Europejskiej. W tym okresie również wzrost gospodarczy w Polsce przewyższał średnie tempo w Unii Europejskiej, przy czym w latach 2004–2008 wzrost ten wynosił średnio 5,4%, natomiast w 2009 roku uległ spowolnieniu do 1,7%, aby w latach 2010 i 2011 przyspieszyć odpowiednio do 3,8% i 4,3%⁸.

Warto zauważyć pozytywny wpływ funduszy unijnych na tempo wzrostu gospodarczego w Polsce, a tym samym na łagodzenie skutków światowego kryzysu finansowego i gospodarczego. Ocenia się, że ponad połowa wzrostu gospodarczego w 2009 roku została osiągnięta dzięki funduszom unijnym. Sza-

⁸ *Wpływ funduszy europejskich na gospodarkę polskich regionów i konwergencję z krajami UE*, red. P. Żubr, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010, s. 6.

cunki dokonywane na podstawie modeli ekonometrycznych wskazują, że średnio w latach 2004–2009 dynamika PKB była wyższa dzięki wykorzystaniu funduszy o około 0,5 punktu procentowego rocznie, natomiast średnioroczna stopa wzrostu PKB w latach 2004–2015 powinna być wyższa o około 0,6 punktu procentowego⁹.

Ocena kondycji finansów publicznych

Znaczenie finansów publicznych dla funkcjonowania państwa, niezależnie od stopnia jego rozwoju, ustroju politycznego i gospodarczego czy też znaczenia na arenie międzynarodowej, było już przedmiotem wielu analiz i publikacji. W literaturze wskazuje się na cztery podstawowe funkcje finansów publicznych. Są to¹⁰:

- a) funkcja fiskalna – łączy się z pobieraniem i gromadzeniem środków pieniężnych, wykorzystywanych na sfinansowanie zadań przynależnych do realizacji państwu;
- b) funkcja stymulacyjna – zwana też bodźcową, utożsamiana przede wszystkim z podejmowaniem przez państwo działań zmierzających do wspierania określonych aktywności bądź też przeciwnie – do hamowania niepożądanych działań;
- c) funkcja redystrybucyjna – nazywana również rozdzielczą, w jej ramach dochodzi do przenoszenia wytworzonych dóbr na obszary wymagające wsparcia finansowego, które same albo nie wytwarzają dobra w postaci Produktu Krajowego Brutto, albo też wytwarzają go w niewystarczającej wielkości;
- d) funkcja informacyjno-kontrolna – funkcja ta ma charakter poboczny i jest związana przede wszystkim z narzędziami, które poprzez szczegółową analizę stanu finansów publicznych pozwalają określić stan rozwoju państwa czy też przewidzieć następstwa aktualnej sytuacji finansów publicznych.

⁹ *Ibidem*, s. 7.

¹⁰ *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, red. W. Wójtowicz, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 18.

Szczególnie ostatnia funkcja finansów publicznych jest bardzo ważna w kontekście prognozowania wskaźników makroekonomicznych i perspektyw rozwoju gospodarczego kraju.

Jednym z podstawowych elementów oceny polityki fiskalnej państwa jest poziom deficytu budżetowego, który w dużym uproszczeniu można określić jako różnicę pomiędzy planowanymi przychodami a wydatkami budżetu¹¹. Istnienie deficytu budżetowego nie jest niczym złym dla gospodarki, pod warunkiem że jest on kontrolowany pod względem poziomu, a jego powstanie ma swoje odzwierciedlenie i uzasadnienie gospodarcze. Ekonomiści rozróżniają trzy główne typy deficytów budżetowych¹²:

- a) deficyty rzeczywiste – będące faktyczną różnicą pomiędzy wydatkami i dochodami w danym okresie;
- b) deficyty strukturalne – będące wartościami hipotetycznymi, powstającymi w warunkach, gdy dochody i wydatki realizowane są przy pełnym wykorzystaniu zdolności wytwórczych gospodarki;
- c) deficyty cykliczne – będące rezultatem wpływu cyklu koniunkturalnego (recesji bądź ożywienia) na dochody i wydatki budżetowe w warunkach, gdy gospodarka nie funkcjonuje przy pełnym wykorzystaniu czynników wytwórczych. Z reguły są rezultatem stosowania automatycznych stabilizatorów koniunktury.

Niewątpliwie jednym z problemów, z jakim można się spotkać przy wyliczaniu poziomu deficytu, jest metodologia jego określania. Z uwagi na fakt, że w poszczególnych krajach obowiązują różne rozwiązania dotyczące dochodów i wydatków pozabudżetowych państwa, może okazać się, że niektóre wielkości deficytu będą nieporównywalne, gdyż nie obejmują wszystkich zobowiązań i wpływów, które w innym państwie ujmowane są w pozycjach budżetu.

Innym wyznacznikiem kondycji finansowej państwa jest dług publiczny, który można zinterpretować jako wszystkie zobowiązania zaciągnięte przez skarb państwa, w tym przez reprezentujące go instytucje sektora finansów publicznych¹³. Przy czym należy podkreślić, że inwestorami mogą być niemal

¹¹ J. Osiatyński, *Finanse publiczne ekonomia i polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 49.

¹² M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 94.

¹³ *System finansowy w Polsce cz. 2*, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 363 (autor rozdz. G. Gołębiowski).

wszyscy: gospodarstwa domowe, banki komercyjne, fundusze inwestycyjne krajowe i zagraniczne, a w niektórych krajach dopuszcza się również możliwość zaciągania pożyczek przez rząd w banku centralnym (w większości krajów rozwiniętych jest to niedozwolone, gdyż oznacza dodruk pieniądza).

W skład długu publicznego wchodzi¹⁴:

- wyemitowane papiery wartościowe,
- zaciągnięte kredyty i pożyczki,
- wymagalne zobowiązania jednostek budżetowych,
- wymagalne zobowiązania wynikające z ustawy i orzeczeń sądu, udzielone poręczenia i gwarancje oraz inne tytuły.

Występowanie długu publicznego wiąże się z koniecznością jego obsługi i ponoszeniem związanych z tym kosztów, które w przyszłości wpływają na poziom wydatków publicznych lub obciążeń podatkowych.

W zarządzaniu finansami na świecie przyjęto, że deficyt budżetowy w „normalnych warunkach” nie powinien przekroczyć 5%, chociaż na przykład kryteria konwergencji dotyczące krajów strefy euro wyznaczyły tę wartość na poziomie 3% (dotyczy to zarówno krajów już będących w strefie euro, jak i tych, które o przyjęcie do strefy się ubiegają). Oczywiście w sytuacjach ekstremalnych dopuszcza się możliwość zwiększenia deficytu na przykład w czasie recesji, w celu pobudzenia gospodarki. Przykładem mogą być Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, które w 2009 roku zwiększyły swój deficyt do 12,9% – 1,84 bln USD, a w roku 2010 deficyt tego kraju osiągnął poziom 10,6% PKB¹⁵.

Jeśli chodzi o państwa członkowskie Unii Europejskiej, to od 2011 roku, decyzją Komisji Europejskiej, zostały zobowiązane do raportowania wielkości długu i deficytu publicznego według ujednoliconej metody obliczania, co miało na celu ograniczenie rozmaitych zabiegów fiskalnych stosowanych w celu jego ukrycia.

W wielu krajach, o wysokim poziomie zadłużenia i nieustabilizowanych finansach publicznych, pojawił się dodatkowy problem w postaci rosnących kosztów obsługi zadłużenia. Oczywiście jest, że w momencie wzrostu długu publicznego rosną również koszty jego obsługi, czyli odsetki płacone inwesto-

¹⁴ A. Wernik *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2007, s. 105.

¹⁵ *Obama przedstawił projekt budżetu z rekordowym deficytem*, www.biznes.onet.pl (dostęp 8.08.2012).

rom, którzy finansują deficyt budżetowy. Wysokość kosztów obsługi długu zależy od wysokości samego długu oraz od wysokości stóp procentowych, które oferuje rząd za sfinansowanie deficytu. W niektórych krajach koszt obsługi długu sięgał w przeszłości nawet 25% wszystkich wydatków publicznych, co w konsekwencji prowadziło do bankructwa danego kraju. Taka sytuacja zdarza się niezwykle rzadko, ale na przykład w 1998 roku Rosja ogłosiła częściowe bankructwo, odmawiając wykupu części obligacji, a w 2002 roku w podobnej sytuacji znalazła się Argentyna.

Kondycja finansów publicznych w Polsce

W celu określenia wysokości poziomu zadłużenia danego państwa dług publiczny porównuje się zazwyczaj z wielkością PKB. Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, poziom długu publicznego nie może przekroczyć 60% PKB i jest to także warunek uczestnictwa w strefie euro. Oznacza to, że w przypadku przekroczenia granicy 60% PKB rząd ma obowiązek w krótkim czasie zrównoważyć dochody i wydatki publiczne.

Według ujednocionej przez UE metody, całkowity dług publiczny w Polsce wynosił w 2010 roku 54,9% PKB, zaś deficyt sektora publicznego – 7,8% PKB. W tabeli 1 przedstawiono dane statystyczne dotyczące kształtowania się w Polsce wartości deficytu budżetu państwa oraz jego relacji do Produktu Krajowego Brutto, w latach 2004–2011. Na ich podstawie można zauważyć, że w latach 2004–2007 zanotowano bezwzględne i względne zmniejszenie deficytu budżetowego, co wynikało przede wszystkim z szybkiego tempa rozwoju polskiej gospodarki, a tym samym ze zwiększonych przychodów do budżetu państwa.

Tabela 1. Deficyt budżetu państwa oraz jego relacja do PKB w Polsce w latach 2004–2011

Lata	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Deficyt (w mln PLN)	-41 417	-28 361	-25 063	-15 956	-24 346	-23 845	-44 591	-25 100
Relacja deficytu do PKB (w %)	-4,70	-2,90	-2,40	-1,40	-1,90	-2,20	-3,1	-1,6

Źródło: Roczniki Statystyczne GUS za lata 2004–2010 oraz Mały Rocznik Statystyczny 2011.

Malejący deficyt w latach 2004–2007 to jednocześnie korzystniejsza jego relacja w stosunku do PKB. W latach 2008–2009 poziom deficytu utrzymywał się na stałym poziomie przy zwiększającym się poziomie zadłużenia, co jest wynikiem kontynuacji wzrostu gospodarczego. Należy jednak zwrócić uwagę, że w 2010 roku mieliśmy do czynienia z 40% wzrostem deficytu oraz 11% wzrostem zadłużenia. Taka sytuacja jest oznaką spowolnienia koniunktury gospodarczej, a tym samym niższych wpływów do budżetu w stosunku do zakładanego poziomu. W roku 2011 zanotowano wprawdzie zmniejszenie deficytu, ale przy jednoczesnym wzroście poziomu długu (tabela 2).

Tabela 2. Dług sektora rządowego w latach 2004–2011 w Polsce

Lata	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Dług sektora rządowego (w mld PLN)	413,88	446,43	461,70	500,21	566,90	623,59	692,36	748,80
Stosunek długu do PKB w %	43,60	47,50	47,80	44,90	46,90	49,80	52,80	53,50

Źródło: jak pod tabelą 1.

W latach 2004–2007 występowały minimalne wahania stosunku długu do PKB, co świadczy jednak o zwiększającym się zadłużeniu, przy jednoczesnym wzroście PKB w poszczególnych latach. Od roku 2008 można zaobserwować trend odwrotny w zakresie poziomu długu, przy jednoczesnej kontynuacji wzrostu wskaźnika długu do PKB. W roku 2011 nastąpiła ponowna zmiana trendu, dotycząca obu wykazanych w tabeli wartości. Wartość długu sektora rządowego w latach 2004–2011 przedstawiono w tabeli 2.

Praktycznie przez cały okres objęty badaniem mamy do czynienia ze wzrostem wartości długu, który zwiększał się pomimo malejącego deficytu w latach 2004–2007 oraz w 2011 roku. Utrzymanie się takiego trendu mogłoby doprowadzić do sytuacji, w której udział długu w PKB zbliży się niebezpiecznie do poziomu 60% wartości PKB. Podjęte przez polski rząd działania mają jednak nie dopuścić do takiej sytuacji, a można je ocenić pozytywnie z punktu widzenia obniżenia się udziału długu sektora rządowego w PKB w 2011 roku.

Wkład własny do projektów Unii Europejskiej a stan finansów publicznych w Polsce

Jedną z niewątpliwych korzyści przystąpienia Polski do Unii Europejskiej jest możliwość korzystania ze środków wspólnego budżetu UE w ramach polityki spójności, która poprzez wykorzystanie różnych instrumentów ma na celu wyrównywanie różnic w poziomie życia w różnych obszarach, pomiędzy najbiedniejszymi i najbogatszymi regionami wchodzącymi w skład Wspólnoty. Środki te przeznaczane są między innymi na poprawę infrastruktury w danym kraju, na poprawę konkurencyjności funkcjonujących w nim przedsiębiorstw, rozwój nauki czy podnoszenie świadomości, wiedzy i umiejętności pracowników w różnych dziedzinach. Takie działania powinny w konsekwencji wpłynąć pośrednio zarówno na rozwój gospodarczy wspieranych regionów, jak i całej Unii Europejskiej.

Formalne przystąpienie Polski do UE nastąpiło 1 maja 2004 roku, co umożliwiło korzystanie z funduszy strukturalnych (do tego czasu Polska mogła korzystać z funduszy przedakcesyjnych) w kwotach o wiele większych niż te, które były dotychczas dostępne. Strumienie pieniężne dostępne w Polsce w latach 2004–2006 ułożone zostały w Sektorowe Programy Operacyjne, zaś od 2007 roku rozpoczęto wdrażanie w Polsce nowych programów, które finansowane są z budżetu wspólnoty na lata 2007–2013, z założeniem, że będą one kontynuowały wsparcie w obszarach najistotniejszych z punktu widzenia gospodarczego, takich jak: innowacyjność, rozwój nauki i walka z bezrobociem.

Uzyskane wsparcie znajduje oczywiście swoje odzwierciedlenie w budżecie państwa zarówno po stronie przychodów, jak i wydatków. Informacje o poziomie otrzymanego wsparcia w poszczególnych latach przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3. Przychody budżetu państwa ze środków Unii Europejskiej oraz innych źródeł niepodlegających zwrotowi w latach 2004–2011

Lata	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Środki z UE i innych źródeł niepodlegających zwrotowi (w mln PLN)	2 588	2 447	1 985	7 534	14 739	31 871	32 480	20 720

Źródło: jak pod tabelą 1.

Analizując dane z tabeli 3, należy zwrócić uwagę, że w badanym okresie do budżetu państwa wpływały środki z dwóch różnych okresów programowania oraz z programów przedakcesyjnych. W roku 2004 Polska korzystała jeszcze z funduszy przedakcesyjnych (np. Phare, Sapard, ISPA), w latach 2004–2006 i 2007–2013 do budżetu państwa wpływały już środki z funduszy strukturalnych. Należy podkreślić, że rozliczanie poszczególnych programów w latach 2004–2006 odbywało się według zasady $n + 2$ ¹⁶, a w latach 2007–2010 według zasady $n + 3$ ¹⁷, co spowodowało, że na przykład w latach 2007–2008 w budżecie znajdowały się jeszcze niewydatkowane środki z poprzedniego okresu oraz środki z nowego okresu programowania. Z punktu widzenia celów niniejszej pracy nie ma to jednak żadnego znaczenia, gdyż przedmiotem analizy nie jest zbadanie efektywności poszczególnych programów, lecz funduszy pomocowych jako całości.

Z drugiej strony budżetu państwa znajdują się oczywiście wydatki związane z wdrażaniem wspomnianych powyżej programów pomocowych. Chociaż oficjalne dane na temat wnoszonego wkładu własnego do realizowanych projektów praktycznie nie istnieją, można pokusić się o przygotowanie szacunków, zakładając, że każda złotówka wydatkowana w ramach programów współfinansowanych ze środków unijnych składa się w 85% właśnie z tych środków, a w 15% ze środków budżetu państwa. Przy takim założeniu oraz wiedzy dotyczącej poziomu wydatków w danym roku współfinansowanych ze środków pochodzących z funduszy unijnych można przyjąć, że wartość wkładu własnego budżetu państwa w poszczególnych latach do projektów współfinansowanych ze środków UE kształtowała się w wysokości podanej w tabeli 4.

¹⁶ Jest to jedna z reguł zarządzania finansami wspólnotowymi, zgodnie z którą Państwo będące beneficjentem środków unijnych musi je rozliczyć poprzez płatność zaliczkową lub złożenie wniosku o płatność w ciągu 2 lat od końca roku, w którym dokonano zobowiązania. Zasada ta obowiązywała w latach 2004–2006 oraz będzie obowiązywała w latach 2011–2013.

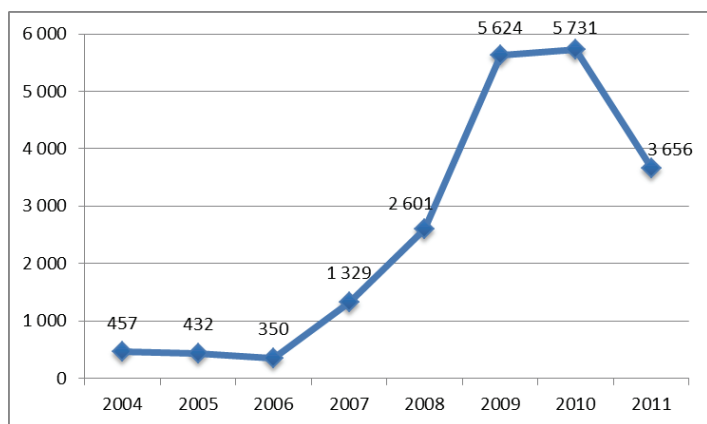
¹⁷ Jest to reguła zarządzania finansami wspólnotowymi, obowiązująca w latach 2007–2010, zgodnie z którą Państwo będące beneficjentem środków unijnych musi je rozliczyć poprzez płatność zaliczkową lub złożenie wniosku o płatność w ciągu 3 lat od końca roku, w którym dokonano zobowiązania.

Tabela 4. Wartość wkładu własnego z budżetu państwa do projektów współfinansowanych ze środków UE w Polsce w latach 2004–2011

Lata	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Wartość wkładu własnego budżetu państwa (w mln PLN)	457	432	350	1 329	2 601	5 624	5 731	3 656

Źródło: obliczenia własne na podstawie Roczników Statystycznych GUS za lata 2004–2010 oraz Małego Rocznika Statystycznego 2011.

Rysunek 1. Poziom wkładu własnego budżetu państwa do projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej w mln złotych



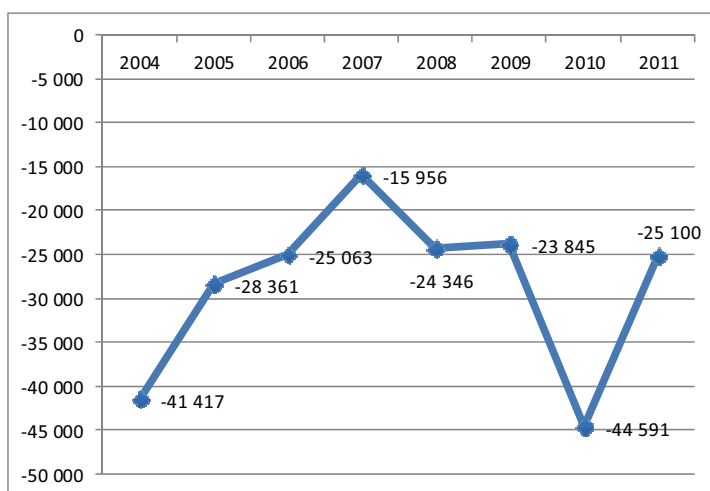
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w tabeli 4.

Oczywiście dane te są wyliczeniami szacunkowymi, jednak ewentualne różnice, jakie mogą pojawić się w stosunku do wartości rzeczywistych, nie powinny wynosić więcej niż 5%–7%¹⁸. Różnice te mogą wynikać przede wszystkim z faktu, że nie wszystkie projekty współfinansowane ze środków Unii Europejskiej wymagają wkładu własnego ze strony budżetu, oraz z tego, że w wyliczeniach nie uwzględniono korekt finansowych, wynikających z nieprawidłowej realizacji projektów. Należy jednak podkreślić, że odchylenia od wartości wykazanych w tabeli 4 mogą wynosić maksymalnie 330 mln złotych dla całego analizowanego okresu.

¹⁸ Wśród realizowanych projektów są takie, które nie wymagają wkładu własnego.

Posiadając niezbędne dane dotyczące wysokości deficytu i długu publicznego oraz wartości wkładu własnego do projektów współfinansowanych ze środków UE, można określić zależności pomiędzy tymi wartościami. W pierwszej kolejności wyznaczony zostanie wpływ wkładu własnego niezbędnego do realizacji wydatków współfinansowanych ze środków unijnych na poziom długu publicznego.

Rysunek 2. Deficyt sektora rządowego w latach 2004–2011 w mln złotych



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w Rocznikach Statystycznych GUS za lata 2004–2010 oraz Małym Roczniku Statystycznym 2011.

Porównując rysunki 1 i 2 można zauważyć, że w analizowanym okresie nastąpił znaczny wzrost wnoszonego przez budżet państwa wkładu własnego. Nastąpiło to szczególnie w latach 2007–2009, w ciągu których wartość wkładu własnego wzrosła o ponad 400%. Natomiast różnokierunkowe zmiany wartości deficytu budżetowego wskazują, na brak jednoznacznej zależności pomiędzy wysokością wnoszonego wkładu własnego a poziomem deficytu budżetowego.

Na podstawie danych zawartych w tabeli 5 można zauważyć, że jedynie w latach 2008 i 2010 deficyt budżetowy zwiększył się, licząc metodą „rok do roku”, zaś w pozostałych okresach nastąpiło jego zmniejszenie. W przypadku wkładu własnego praktycznie minimalne zmniejszenie wnoszonego poziomu wkładu własnego nastąpiło w latach 2005–2006 oraz w 2011 roku. Należy przy tym zwrócić uwagę na udział wkładu własnego w poziomie deficytu, który był

niewielki w początkowych latach analizy, ale zwiększał się w szybkim tempie w latach 2007–2009. Szczególnie duże jego zwiększenie nastąpiło w 2008 roku (przeszło sześciokrotnie), a największą wartość przyjął on w 2009 roku. Tak duży wskaźnik procentowego udziału wkładu własnego w deficycie budżetu państwa wynika zarówno ze zwiększonego poziomu nakładów w postaci wkładu własnego, ale przede wszystkim ze zmniejszającego się poziomu deficytu, szczególnie w latach 2008–2009 i w roku 2011.

Tabela 5. Zależność pomiędzy wkładem własnym budżetu państwa a poziomem deficytu budżetowego

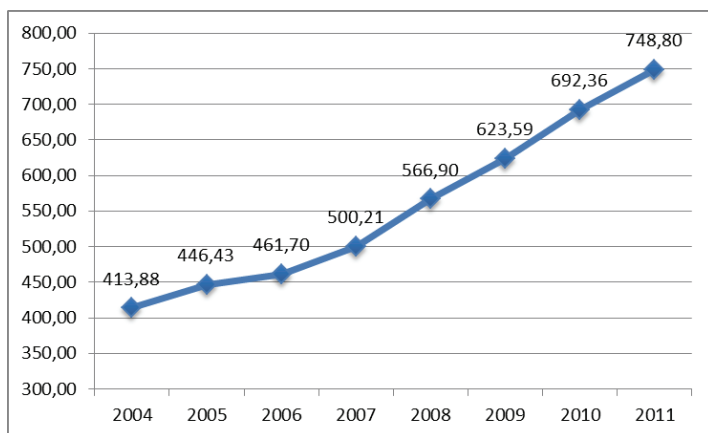
Rok	Udział wkładu własnego w poziomie deficytu budżetowego (w %)	Różnica w poziomie wkładu własnego w stosunku do roku poprzedniego (w mln PLN)	Różnica w poziomie deficytu budżetowego w stosunku do roku poprzedniego (w mln PLN)	Poziom deficytu budżetowego, bez uwzględnienia wkładu własnego (w mln PLN)
2004	1,10	–	–	–
2005	1,52	–25	–13 056	–27 979
2006	1,39	–82	–3 298	–24 713
2007	8,32	979	–9 107	–14 627
2008	10,68	1 272	9 390	–21 745
2009	23,58	3 023	–501	–18 221
2010	12,85	107	20 746	–38 860
2011	14,56	–2 075	–19 491	–21 444

Źródło: jak pod tabelą 4.

Podobną sytuację można zauważyć w przypadku relacji pomiędzy poziomem wnoszonego wkładu własnego a wysokością długu sektora rządowego. Poziom tego długu w latach 2004–2011 przedstawiono na rysunku 3. Porównanie go z rysunkiem 1 pozwala na poczynienie pewnych uwag odnoszących się do zmian obu wartości w czasie.

Zmiany wartości wkładu własnego były w analizowanym okresie różnokierunkowe, a wartość długu publicznego stale rosła, choć w różnym tempie. Należy zauważyć, że wprawdzie w latach 2006–2010 zarówno w przypadku wysokości wkładu własnego, jak i poziomu długu mamy do czynienia z ich trendem wzrostowym, to jednak poziomy wzrost tych wartości nie wykazują stałych zależności w całym badanym okresie. Dlatego też w tym miejscu należy przeanalizować kształtowanie się poszczególnych wartości w kolejnych latach, co uczyniono w tabeli 6.

Rysunek 3. Dług sektora rządowego w latach 2004–2011 w mld złotych



Źródło: jak pod rysunkiem 2.

Tabela 6. Zależność pomiędzy wkładem własnym budżetu państwa a poziomem długu sektora rządowego

Rok	Udział wkładu własnego w długu (w %)	Różnica w poziomie wkładu własnego w stosunku do roku poprzedniego (w mln PLN)	Różnica w poziomie długu w stosunku do roku poprzedniego (w mln PLN)	Wzrost długu, bez uwzględnienia wkładu własnego (w mln PLN)
2004	0,11	–	–	–
2005	0,10	–25	32 539	32 539
2006	0,08	–82	15 279	15 279
2007	0,27	979	38 506	37 527
2008	0,45	1 272	66 693	65 421
2009	0,90	3 023	56 685	53 663
2010	0,82	107	68 768	68 661
2011	0,49	–2 075	56 439	54 364

Źródło: jak pod tabelą 4.

Jak wynika z tego zestawienia, w latach 2005–2006 pomimo spadku wartości wnoszonego wkładu własnego nastąpił znaczny wzrost poziomu długu. Natomiast w kolejnych latach można zaobserwować trend wzrostowy obu tych wartości, przy czym praktycznie trudno wyznaczyć jakiegokolwiek jednokierunkowe korelacje pomiędzy nimi.

Podsumowanie

Powyższe wyliczenia i przedstawiona analiza wskazują jednoznacznie, że wkład własny wnoszony przez budżet państwa w ramach wydatków współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej na poziom deficytu czy długu publicznego jest bardzo znikomy. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że w skali całego budżetu wnoszony wkład własny stanowi ułamkowe części procentów tego budżetu. Dlatego też nie można zgodzić się opinią, że konieczność wnoszenia wkładu własnego jest utrudnieniem dla redukcji długu i obniżenia deficytu. Z drugiej strony, skoro wkład własny ma znikome znaczenie dla obciążeń budżetowych, to powstaje pytanie: co powoduje opóźnienia w przepływie środków pomiędzy budżetem a beneficjentami programów współfinansowanych z funduszy unijnych.

Od 1 stycznia 2010 roku zmieniono system przepływu środków pieniężnych pomiędzy instytucjami pośredniczącymi a beneficjentami. Kwoty przekazywane beneficjentom podzielone zostały na dwie transze: pierwszą pochodzącą ze środków Unii Europejskiej (85%) i drugą stanowiącą wkład własny budżetu państwa (15%). Niestety, wprowadzone zmiany wcale nie przyspieszyły tempa przekazywania środków, a w niektórych wypadkach wręcz go wydłużyły.

W celu uzyskania odpowiedzi na wyżej postawione pytanie należałoby przeprowadzić szczegółową analizę systemu, jaki został wprowadzony w celu dystrybucji środków pochodzących z funduszy unijnych.

Literatura

Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

Wpływ funduszy europejskich na gospodarkę polskich regionów i konwergencję z krajami UE, red. P. Żubr, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

Zarys finansów publicznych i prawa finansowego, red. W. Wójtowicz, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.

Osiatyński J. *Finanse publiczne – ekonomia i polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

System finansowy w Polsce cz. 2, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

Wernik A., *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2007.

www.wpolityce.pl (dostęp 2.08.2012).

www.funduszeuropejskie.gov.pl (dostęp 2.08.2012).

www.jeremie.com (dostęp 3.08.2012).

www.jesica.europa.eu (dostęp 3.08.2012).

www.jasper-europa.info.org (dostęp 3.08.2012).

www.biznes.onet.pl (dostęp 8.08.2012).

Zarys finansów publicznych i prawa finansowego, red. W. Wójtowicz, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.

OWN CONTRIBUTION TO THE PROJECTS CO-FINANCED BY THE EUROPEAN UNION

Summary

Aim of this study is to analyze the impact of budgetary expenditure under their own contribution to the projects co-financed by the European Union on the condition of public finances.

The article examines the level of the budget deficit and public debt in relation to GDP in the years 2004–2001 and the impact of expenditures which are own contribution to the projects co-financed by the European Union on these two indicators.

Comparative analysis showed no correlation between expenses incurred in the form of own contribution and the level of the budget deficit or public debt levels. Moreover, in some periods, increase of expenditures which are own contribution and reduce the budget deficit can be observed.

Keywords: public finances, budget deficit, public debt, financial contribution to UE project, EU programs

Kody JEL: H62, H63

Translated by Roman Siedlikowski