

**Finansowe skutki przystąpienia
Polski
do Unii Europejskiej**

**Marta Mackiewicz, Elżbieta Malinowska–Misiąg, Wojciech Misiąg,
Adam Niedzielski, Marcin Tomalak**

Finansowe skutki przystąpienia Polski do Unii Europejskiej

Warszawa 2003

**Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową
Ul. Do Studzienki 63
80–227 Gdańsk**

**Oddział w Warszawie
Ul. Kołobrzeska 16
02–923 Warszawa**

Kierownik projektu: Wojciech Misiąg

**W raporcie wykorzystano wyniki prac wykonanych
na zlecenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych**

CIP – Biblioteka Narodowa
Finansowe skutki przystąpienia Polski do Unii
Europejskiej / Marta Mackiewicz [et al.] ;
Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową. – Warszawa :
Gdańsk : IBnGR, 2003

ISBN 83–89443–95–3

Spis treści

1. Wstęp	5
2. Rozliczenia budżetowe Polski z Unią Europejską	11
2.1. Polityka rolna	13
2.2. Fundusze strukturalne	16
2.3. Inne transfery	22
2.3.1. <i>Inicjatywy Wspólnotowe</i>	22
2.3.2. <i>Fundusze przedakcesyjne</i>	23
2.3.3. <i>Dodatkowe instrumenty finansowe</i>	25
2.4. Składki na rzecz budżetu UE i instytucji systemu UE	25
2.4.1. <i>Składki na rzecz budżetu Unii</i>	25
2.4.2. <i>Składki na rzecz innych instytucji UE</i>	27
2.5. Wydatki krajowe	28
2.5.1. <i>Współfinansowanie</i>	28
2.5.2. <i>Wydatki na przygotowanie projektów</i>	31
2.6. Zmiany w dochodach	31
3. Założenia do obliczeń	33
3.1. Założenia wariantu bazowego	34
3.1.1. <i>Założenia makroekonomiczne</i>	34
3.1.2. <i>Założenia fiskalne</i>	37
3.2. Przeliczenia kursowe	39
3.3. Składki	40
3.4. Transfery z UE - limity na zobowiązania i limity płatności	41
3.5. Współfinansowanie i inne wydatki krajowe	46
4. Jak mierzyć wpływ akcesji na finanse państwa	47
4.1. Saldo rozliczeń z UE	47
4.2. Luka kasowa budżetu państwa	48
4.3. Niezbędna redukcja deficytu sektora finansów publicznych	48
5. Wyniki symulacji finansowych	51
5.1. Saldo rozliczeń z Unią Europejską	52
5.2. Saldo zmian dochodów i wydatków publicznych	53
5.3. Luka kasowa sektora finansów publicznych	56
5.4. Zmiany wyników w toku negocjacji	59
5.5. Struktura transferów z Unii Europejskiej	62
5.6. Skutki integracji dla samorządu terytorialnego	65
5.6.1. <i>Budżety samorządowe po akcesji</i>	65
5.6.2. <i>Możliwości współfinansowania wydatków</i>	69

6.	Dostosowanie sektora publicznego	75
6.1.	Przyczyny nierównowagi sektora publicznego	79
6.2.	Sektor publiczny w latach 1997 – 2002	81
6.2.1.	<i>Skutki reformy z 1998 roku</i>	82
6.2.2.	<i>Organizacja sektora publicznego</i>	84
6.3.	Zagrożenia i problemy do rozwiązania	85
6.4.	Kierunki dostosowań	86
6.4.1.	<i>Zasady funkcjonowania sektora publicznego</i>	87
6.4.2.	<i>Organizacja i finanse instytucji sektora publicznego</i>	90
6.4.3.	<i>Zmiany w dochodach publicznych</i>	91
6.4.4.	<i>Racjonalizacja wydatków publicznych</i>	92
6.5.	Program na lata 2004 – 2006	94
6.5.1.	<i>Zwiększenie dochodów budżetu państwa</i>	94
6.5.2.	<i>Przyspieszenie prywatyzacji</i>	95
6.5.3.	<i>Zmniejszenie zasobów wolnych środków budżetowych</i>	95
6.5.4.	<i>Substytucja wydatków krajowych</i>	95
6.5.5.	<i>Oszczędności w innych wydatkach</i>	96
6.6.	Ocena finansowych skutków proponowanych przedsięwzięć	97
7.	Zakończenie	99

1. Wstęp

Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej to nie tylko wielka szansa dla Polski, ale i poważne wyzwanie. Na to, by móc wykorzystać możliwości, jakie da Polsce wejście do jednoczącej się Europy, musimy być do tego dobrze przygotowani. Skalę trudności z tym związanych można opisać wskazując na różnice w stopniu rozwoju (choćby mierzonego najprościej – poziomem produktu krajowego brutto na 1 mieszkańca), opisując niedostatki naszego systemu prawnego, nie broniącego nas przed korupcją i bałaganem w życiu publicznym, dalekiego jeszcze od powszechnie akceptowanych standardów demokracji. Skalę trudności, jakie napotkamy wchodząc do Unii Europejskiej jeszcze wyraźniej uzmysłowi nam zwykła podróż po Polsce. Ktokolwiek może wrażenia z takiej podróży skonfrontować z wrażeniami z pobytu w krajach Unii (i tych bogatszych, i tych biedniejszych) – zrozumie to bez dalszych komentarzy.

Dostosowanie (może lepiej byłoby mówić o „podciągnięciu”) Polski do europejskich standardów to kwestia mentalności, lepszego rozumienia mechanizmów demokracji, politycznej woli zmian, ale również – jak to zwykle bywa – kwestia pieniędzy. I właśnie temu problemowi poświęcony jest prezentowany poniżej raport. Co w wymiarze finansowym da Polsce wejście do Unii Europejskiej? Co w finansach państwa musimy zmienić, by od pierwszego momentu móc korzystać z otwierających się możliwości?

Zasadnicze wnioski, jakie można wysnuć z przedstawionych dalej obliczeń i analiz, dają się sprowadzić do dwóch zasadniczych stwierdzeń:

- po pierwsze, wejście Polski do Unii przyniesie potencjalne korzyści finansowe przewyższające bezpośrednie koszty związane z akcesją,
- po drugie, korzystny efekt finansowy dla gospodarki traktowanej jako całość, okupiony zostanie większymi obciążeniami budżetu państwa,
- po trzecie, pełne wykorzystanie potencjalnych korzyści z integracji uzależnione będą od dokonania głębokich zmian w finansach publicznych, skądinąd i tak niezbędnych dla zachowania zdolności gospodarki do rozwoju.

Nie uważamy, by bezpośrednie korzyści finansowe były czynnikiem decydującym o celowości przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Znaczenia rozliczeń finansowych nie można jednak ignorować. W dalszej części raportu postaramy się wykazać, że wstąpienie do Unii Europejskiej daje Polsce ogromne, **potencjalne** możliwości uzyskania dodatkowych środków na odbudowę i rozwój gospodarki, lecz zdolność do wykorzystania tych możliwości zależy od tego, w jakim stopniu potrafimy poprawić stan finansów publicznych.

Przestrzegamy przy tym, by nie traktować ani społecznych kosztów zmian w sektorze finansów publicznych, ani kosztów zmian niezbędnych dla dostosowania przedsiębiorstw produkcyjnych infrastruktury gospodarczej i komunalnej do wymagań prawa europejskiego jako haraczu na rzecz Unii, ani choćby jako kosztów integracji. Mamy lepiej chronić środowisko, dbać o warunki wytwarzania i jakość produktów konsumpcyjnych, poprawić stan polskich dróg nie dla Unii Europejskiej, ale dla nas samych. To nie koszt, to korzyść z integracji.

Podobnie przedstawia się problem reformy finansów publicznych. W dalszej części raportu piszemy o konieczności głębokiej reformy finansów publicznych w kontekście naszych rozliczeń z Unią Europejską, musimy jednak pamiętać o tym, że problemy dużego deficytu budżetowego i długu publicznego utrzymujących się mimo wysokich obciążeń podatkowych będziemy musieli szybko rozwiązać tak będąc członkiem Unii, jak i pozostając poza nią. Tyle tylko, że jeśli Polska pozostałaby poza Unią, byłoby to, mimo początkowych napięć, których – jak się wydaje – nie da się uniknąć, jeszcze trudniejsze.

Podstawowym źródłem danych wykorzystywanych w poniższym raporcie są badania przeprowadzone w Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową w 2002 r. na zlecenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych¹. Prace te biegły równoległe z ostatnią, gorącą fazą negocjacji akcesyjnych i choćby tylko z tego powodu nie mogły być natychmiast publikowane. Obecna, przeznaczona do publikacji wersja raportu różni się od roboczych opracowań przekazywanych MSZ na przestrzeni kilku ostatnich miesięcy 2002 r. przede wszystkim roz-

¹ W ramach tych prac opracowano i przekazano MSZ trzy raporty cząstkowe:

- Tomasz Kaczor, Marta Mackiewicz, Elżbieta Malinowska-Misiąg, Wojciech Misiąg, Adam Niedzielski, Marcin Tomalak, *Sytuacja sektora finansów publicznych w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, IBnGR, Warszawa 2002,
- Elżbieta Malinowska-Misiąg, Wojciech Misiąg, Adam Niedzielski, Marcin Tomalak, *Symulacja wpływu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej na budżet państwa w latach 2004 – 2006*, IBnGR, Warszawa 2002,
- Elżbieta Malinowska-Misiąg, Wojciech Misiąg, Adam Niedzielski, Marcin Tomalak, *Możliwości redukcji deficytu budżetu państwa po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, IBnGR, Warszawa 2002,

oraz raport końcowy syntetyzujący wyniki prac.

budowaniem objaśnień dotyczących poszczególnych elementów rozliczeń między Polską i Unią Europejską. Mamy nadzieję, że w tej formie nasz raport będzie zrozumiały i przydatny również dla tych, którzy ze skomplikowaną materiałą unijnych instrumentów finansowych są mniej zaznajomieni.

W raporcie wykorzystaliśmy również dane z innych opracowań IBnGR, dotyczących możliwości absorpcji środków funduszy strukturalnych i problemów równoważenia finansów publicznych².

W naszym raporcie zajmujemy się bezpośrednimi skutkami integracji, co oznacza, że zakres prezentowanych dalej analiz obejmuje:

- płatności na rzecz Unii Europejskiej, do jakich Polska będzie zobowiązana po wejściu do Unii,
- pełne koszty przygotowania i realizacji przedsięwzięć finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej,
- transfery z budżetu Unii Europejskiej do Polski,

² Wykorzystaliśmy m.in. dane zawarte w następujących opracowaniach:

- Tomasz Kaczor, Wojciech Misiąg, Adam Niedzielski, Marcin Tomalak, Skutki budżetowe dostosowania Polski do wymagań Unii Europejskiej, materiał opracowany na zlecenie Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 1999
- Tomasz Kaczor, Marcin Tomalak, *Potencjał inwestycyjny jednostek samorządu terytorialnego*, seria „Polska Regionów” Nr 9, IBnGR, Gdańsk 2000,
- Elżbieta Malinowska, Wojciech Misiąg, *Wpływ reform systemowych na zadania, organizację i finanse administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego*, seria „Polska Regionów” nr 20, IBnGR, Warszawa 2000,
- Wojciech Misiąg, Adam Niedzielski, *Jawność i przejrzystość finansów publicznych w Polsce w świetle standardów Międzynarodowego Funduszu Walutowego*, Zeszyty robocze IBnGR nr 29/2001,
- Tomasz Kaczor, Wojciech Misiąg, Adam Niedzielski, *Program redukcji deficytu sektora publicznego*, IBnGR, Warszawa 2001,
- Marta Mackiewicz, Elżbieta Malinowska-Misiąg, Wojciech Misiąg, Adam Niedzielski, Marcin Tomalak, *Ocena wielkości poniesionych w latach 1999 – 2000 wydatków publicznych odpowiadających kategoriom interwencji funduszy strukturalnych. Raport końcowy*, materiał opracowany na zlecenie Ministerstwa Gospodarki, Warszawa 2002,
- Marta Mackiewicz, Elżbieta Malinowska, Wojciech Misiąg, Adam Niedzielski, Marcin Tomalak, *Public Finance in Poland 1989 – 2001. Case study of transformation*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2002 wydanie II, poprawione i rozszerzone,
- Elżbieta Malinowska, Wojciech Misiąg, *Ekspertyza na temat funkcjonowania środków specjalnych państwowych jednostek budżetowych*, ekspertyza dla Biura Studiów i Ekspertyz Sejmu, Warszawa 2002
- Elżbieta Malinowska, Wojciech Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce. Przewodnik 2002*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr – Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2002
- „Biuletyn Finansów Publicznych”, numery 1 – 4/2002 oraz 1/2003.

- zmiany dochodów publicznych wynikające z wdrożenia prawa europejskiego.

Poza zakresem analizy pozostają wszystkie skutki pośrednie, a więc z jednej strony koszty dostosowania polskiego prawa i gospodarki do prawa europejskiego³, z drugiej – pozytywne makroekonomiczne skutki integracji, a także trudne do wyceny korzyści cywilizacyjne, wynikające z konieczności wdrożenia w Polsce rygorystycznych norm ochrony środowiska, technologii produkcji, bezpieczeństwa produktów i zmian w wielu innych dziedzinach.

Nasza analiza dotyczy lat 2003 – 2006. Taki horyzont dla przedstawionych poniżej rozliczeń narzuca przede wszystkim fakt, iż na roku 2006 kończy się obecny okres wieloletniego planowania finansowego w Unii Europejskiej i dla okresu po roku 2006 nie można dziś odpowiedzialnie formułować żadnych prognoz dotyczących wzajemnych rozliczeń Polski z UE. Przyjęty horyzont obliczeń jest przy tym wystarczający dla oceny problemów, jakie powstaną bezpośrednio po dacie wstąpienia Polski do UE, a to właśnie uważane było za największe zagrożenie dla „przeżycia” spodziewanego szoku integracyjnego.

Musimy jednocześnie przyznać, że analizowany okres jest zbyt krótki, by na jego podstawie w kategorięczny sposób wypowiadać się na temat pełnych efektów finansowych przystąpienia Polski do UE. Są przy tym podstawy by uważać, że wydłużenie okresu prognozy poprawiłoby wymierne wskaźniki obrazujące korzyści z integracji. Przemawiają za tym dwa istotne argumenty:

- po roku 2006 powinny się wyraźnie ujawnić makroekonomiczne efekty integracji, takie jak przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego,
- stopniowo zmniejszać się będzie luka kasowa wynikająca z opóźnień między wydatkami ponoszonymi w kraju na finansowanie przedsięwzięć wspieranych środkami Unii Europejskimi, a transferami trafiającymi do Polski z unijnego budżetu.

Prognozy na okres po roku 2006 muszą jednak być formułowane bardzo ostrożnie choćby dlatego, iż założenia polityki finansowej Unii Europejskiej na okres po roku 2006 nie są jeszcze sprecyzowane.

³ Proces dostosowania polskiego prawa i – przede wszystkim – gospodarki do wymagań europejskich, skądinąd dla Polski niezbędny, będzie trwał wiele lat i będzie miał poważny wymiar finansowy. Tylko koszty dostosowania polskiej gospodarki do norm z zakresu ochrony środowiska wymagać będą prawdopodobnie 120 – 150 mld zł, obciążające finanse publiczne skutki dostosowań (we wszystkich dziedzinach) oszacowano w uzasadnieniach ustaw dostosowujących nasze prawo do norm europejskich, na prawie 60 mld zł. Znaczna część kosztów dostosowania gospodarki do wymogów *aquis communautaire* (prawnego dorobku *Wspólnoty*) obciąży sektor prywatny.

Trzeba przy tym jeszcze raz podkreślić, iż ostateczne efekty integracji – szczególnie jeśli mierzyć je będziemy w horyzoncie wieloletnim – zależą w decydującej mierze od czynników wewnętrznych, od naszej zdolności do uporządkowania problemów finansowych państwa, od woli usprawniania funkcjonowania sektora finansów publicznych.

Ogromną pomocą przy opracowaniu tego raportu były konsultacje i wyjaśnienia udzielane nam przez pracowników Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, ówczesnego Ministerstwa Gospodarki i Ministerstwa Finansów. Spośród wszystkich osób, które takiej pomocy nam udzieliły, nie możemy zwłaszcza pominąć Panów: Sławomira Tokarskiego i Piotra Serafina oraz ich współpracowników z Departamentu Analiz Ekonomicznych i Społecznych UKIE. Na ich ręce składamy podziękowania wszystkim, którym są one należne.