



Finansowe skutki przystąpienia Polski do Unii Europejskiej

Główne tezy raportu

- Wejście Polski do Unii Europejskiej przyniesie potencjalne korzyści finansowe przewyższające bezpośrednie koszty związane z akcesją.
- Korzystny efekt finansowy dla gospodarki traktowanej jako całość, okupiony zostanie większymi obciążeniami budżetu państwa.
- Największe korzyści z akcesji będą udziałem rolnictwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.
- Pełne wykorzystanie potencjalnych korzyści z integracji uzależnione będzie od dokonania głębokich zmian w finansach publicznych, które i tak są niezbędne dla zachowania zdolności gospodarki do rozwoju.

1. Wstęp

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.

Nie uważamy, by bezpośrednie (czyli wynikające z bezpośrednich transferów) korzyści finansowe były czynnikiem decydującym o celowości przystąpienia Polski do UE. Postaramy się wykazać, że wstąpienie do UE 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 zdaliśmy poprawić stan finansów publicznych.

Podstawowym źródłem danych wykorzystywanych w omawianym raporcie są badania przeprowadzone w Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową w 2002 r. na zlecenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

2. Rozliczenia finansowe z Unią Europejską

Analiza skutków finansowych, jakie dla gospodarki, a szczególnie dla sektora finansów publicznych i w nim - budżetu państwa, mieć będzie wejście Polski do Unii Europejskiej, wymaga rozważenia kilku różnych rodzajów przepływów finansowych. Mówiąc w najwęższym skrócie, na analizowane skutki finansowe składają się trzy odrębne elementy:

- transfery z budżetu Unii Europejskiej do Polski,
- składki, jakie na rzecz budżetu Unii i na rzecz innych organizacji europejskich powiązanych z UE zobowiązana będzie opłacać Polska,
- zmiany krajowych dochodów i wydatków publicznych związane z członkostwem Polski w UE.

Dopiero łączne zestawienie tych trzech elementów da nam pełny obraz korzyści i kosztów finansowych akcesji i pozwoli na pełną ocenę szans i zagrożeń, jakie czekają nas w najbliższych latach.

Wszystkie instrumenty finansowe, przy pomocy których Unia Europejska wspierać będzie polską gospodarkę, podzielić można na trzy podstawowe grupy:

- instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej, do których zaliczane są m.in. dopłaty bezpośrednie dla rolników,
- fundusze strukturalne, służące zmniejszaniu różnic między krajami członkowskimi i między regionami,
- inne instrumenty, związane z tzw. politykami wewnętrznymi Unii Europejskiej; do grupy tej zaliczymy również środki przekazywane Polsce w ramach tzw. pomocy przedakcesyjnej.

Niezależnie od różnych zasad obowiązujących przy korzystaniu z poszczególnych instrumentów wsparcia, przy korzystaniu z funduszy unijnych obowiązuje kilka ogólnych zasad. Przypomnijmy najważniejsze z nich.

1. Poza nielicznymi wyjątkami fundusze unijne służą jako częściowe finansowanie zadań i programów wspieranych przez Unię Europejską. Oznacza to, że na to, by korzystać ze środków UE do realizacji pewnego zadania (programu), trzeba część wydatków na to zadanie sfinansować z własnych środków.
2. Obowiązuje przy tym tzw. zasada dodatkowości (*additionality*), zgodnie z którą środki unijne mają uzupełniać, a nie zastępować środki krajowe. Nie

można więc środków unijnych wykorzystać w ten sposób, by zmniejszyć zaangażowanie własnych środków w już wykonywane zadanie. Innymi słowy - transfery z UE muszą powodować wzrost wydatków na cele wspierane z budżetu UE, służą temu, by realizować więcej zadań, a nie temu, by oszczędzać środki krajowe.

3. Wykorzystanie funduszy unijnych następuje na zasadzie refundacji już poniesionych wydatków. Zadanie realizowane z wykorzystaniem pomocy finansowej UE trzeba więc najpierw *prefinansować* (opłacić z własnych środków) i dopiero faktyczne poniesienie wydatku stanowi podstawę do ubiegania się o refundację wydatków z budżetu UE. Ponieważ przedstawiane do refundacji wydatki są co najmniej dwukrotnie kontrolowane (przez instytucję krajową pełniącą funkcję *agencji płatniczej* i przez służby finansowe UE), opóźnienie między wydatkiem i refundacją może wynosić więcej niż pół roku. W przypadku niektórych instrumentów przewidziano jednak możliwość wypłaty zaliczek.
4. Wydatki na współfinansowanie projektów wspieranych środkami z budżetu Unii Europejskiej obciążają w statym stopniu wszystkie wydatki, od początku realizacji projektu.

3. Założenia do obliczeń

Na wstępie przedstawimy krótko najważniejsze założenia, jakie zostały przez nas przyjęte. Odnoszą się one zarówno do bezpośrednich rozliczeń między Polską i UE, jak i do stanowiących podstawę oceny skutków akcesji prognoz polskiej gospodarki i sektora finansów publicznych.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej znajdzie swoje odbicie we wskaźnikach charakteryzujących gospodarkę Polski, powodując przede wszystkim przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego. W prezentowanych dalej obliczeniach pominęliśmy jednak wpływ akcesji na tempo wzrostu gospodarczego i inne wskaźniki makroekonomiczne. Uważamy bowiem, że w latach 2004 - 2006 wpływ integracji z UE na wskaźniki makroekonomiczne będzie jeszcze niewielki.

Przyjęta metoda analizy finansowych skutków akcesji polega na tym, iż najpierw zestawiliśmy pasywną („bezakcesyjną”) prognozę finansów publicznych, by następnie porównać tę prognozę z drugim wariantem, otrzymanym przy uwzględnieniu przystąpienia Polski do UE z dniem 1 maja 2004 r. Różnicę między oboma wariantami uważać będziemy za ocenę finansowych konsekwencji wejścia Polski do UE.

Tabela 1. Założenia makroekonomiczne według IBnGR

Ceny stałe, rok poprzedni = 100

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005	2006
Produkt krajowy brutto	101,2	103,0	103,9	105,0	105,2
Eksport	103,2	105,2	108,6	108,8	108,8
Import	100,1	104,6	107,8	108,5	109,1
Popyt krajowy	100,2	102,9	103,8	105,0	105,4
Konsumpcja	102,3	102,4	102,1	102,9	103,2
- indywidualna	102,5	102,6	102,3	103,3	103,6
- zbiorowa	101,5	101,5	101,1	101,2	101,5
Akumulacja	92,7	104,7	110,6	112,7	112,6
- inwestycje	97,8	103,6	111,8	112,4	112,8

Źródło: obliczenia własne

Podstawą obliczeń dotyczących transferów z budżetu Unii Europejskiej były opracowywane przez służby finansowe Komisji Europejskiej *tabele finansowe* obrazujące planowane wielkości i strukturę transferów do Polski i pozostałych 9 kandydatów.

W toku naszych prac analizowaliśmy trzy kolejne wersje tablic finansowych. Pierwsza wersja („*wyjściowa*”) opisywała stan negocjacji w połowie 2002 r., druga („*duńska*”) - propozycje przygotowane przez rząd duński (Dania przewodniczyła Unii w drugim półroczu 2002 r.) w listopadzie 2002 r., przed końcowym szczytem Unii w Kopenhadze, trzecia („*końcowa*”) opisuje ostateczne uzgodnienia dokonane w

grudniu 2002 r. na szczycie w Kopenhadze i w toku późniejszych, roboczych uzgodnień.

Charakterystyczną cechą tabel finansowych UE jest to, że wszystkie wielkości są w nich prezentowane w dwóch układach:

- najpierw - w postaci limitów zobowiązań,
- następnie - w postaci rozmiarów przewidywanych płatności,

przy czym z punktu widzenia obowiązujących w Unii Europejskiej procedur planistycznych ten pierwszy układ stanowi - inaczej niż w polskim systemie budżetowym opartym na zasadzie kasowej ewidencji dochodów i wydatków - dyrektywny plan.

Z punktu widzenia finansów Unii powstanie zobowiązania będzie zawsze poprzedzało dokonanie wydatku (refundacji), natomiast z punktu widzenia naszych rozliczeń krajowych możliwa jest zarówno sytuacja, w której środki krajowe będą wydatkowane przed formalnym powstaniem zobowiązania UE (tak będzie np. z dopłatami bezpośrednimi), jak i sytuacja, w której wydatki następują będą ze znacznym opóźnieniem w stosunku do zaciągnięcia zobowiązania. Przyjęte rozkłady opóźnień między momentem zaciągnięcia zobowiązania i wydatkami obrazuje tabela 2.

Tabela 2. Rozkład opóźnień między zobowiązaniami i wydatkami

Rok zaciągnięcia zobowiązania	Rok dokonania wydatku			
	2004	2005	2006	2007 i dalsze
Procent kwoty zaciągniętego zobowiązania				
Fundusze strukturalne				
2004	20	20	36	24
2005	-	21	32	47
2006	-	-	25	75
Fundusz Spójności				
2004	0	21	22	57
2005	-	0	21	79
2006	-	-	0	100
Rolnictwo - rozwój obszarów wiejskich				
2004	50	30	20	-
2005	-	50	40	10
2006	-	-	50	50

Źródło: obliczenia własne

Druga część tabel finansowych obrazujących planowane przepływy finansowe między Polską i UE, zawiera szacunkowe wielkości transferów gotówkowych z budżetu UE. Jak już powiedzieliśmy, płatności powstają z opóźnieniem w stosunku do zaciąganych zobowiązań, stąd w pierwszych latach po wstąpieniu Polski do Unii są one znacznie mniejsze od limitów płatności, przy czym różnica między skumulowanymi kwotami limitów zobowiązań i przewidywanych wypłat stopniowo maleje.

Pełne dane finansowe dla wariantu „końcowego” przedstawia poniższa tabela.

Tabela 3. Limity zobowiązań i przewidywane płatności - wariant końcowy
mln euro, ceny 1999 r.

Treść	2004	2005	2006	2004 - 2006
	Środki na zobowiązania			
Środki na zobowiązania ogółem	5,099	6,519	7,647	19,265
1. Rolnictwo	916	1,760	1,960	4,636
Regulacje rynkowe	135	350	377	862
Dopłaty bezpośrednie	-	557	675	1,232
Rozwój wsi	781	854	908	2,543
2. Polityka strukturalna	3,114	3,607	4,648	11,369
Fundusze strukturalne	1,836	2,555	3,244	7,635
Fundusz Spójności	1,278	1,052	1,404	3,734
3. Polityki wewnętrzne	626	602	589	1,817
w tym: instrument Schengen	93	93	93	280
4. Ryczałt na poprawę płynności	443	550	450	1,443
Środki na płatności				
Środki na płatności ogółem	2,012	4,245	4,990	11,247
1. Rolnictwo	425	1,512	1,934	3,871
Regulacje rynkowe	135	350	377	861
Dopłaty bezpośrednie	-	557	675	1,232
Rozwój wsi	290	605	882	1,778
2. Polityka strukturalna	859	1,776	2,107	4,742
Fundusze strukturalne	834	1,482	1,578	3,894
Fundusz Spójności	25	295	529	849
3. Polityki wewnętrzne	285	407	499	1,191
w tym: instrument Schengen	93	93	93	280
4. Ryczałt na poprawę płynności	443	550	450	1,443

Źródło: dane Komisji Europejskiej

W odniesieniu do krajowych wydatków związanych z wykorzystaniem środków UE przyjęliśmy jedno ważne założenie, zgodnie z którym wydatki na współfinansowanie projektów wspieranych przez UE i na przygotowanie projektów nie będą powodowały zwiększenia ogólnej kwoty wydatków budżetowych. Innymi słowy

złożyliśmy, że wydatki te zastąpią w budżecie wydatki krajowe, z których można będzie zrezygnować po uruchomieniu instrumentów pomocowych UE. Dokonanie takich zmian w wewnętrznej strukturze budżetu nie narusza zasady dodatkowości.

4. Jak mierzyć finansowe skutki akcesji?

Finansowe skutki przystąpienia Polski do Unii Europejskiej można mierzyć kilkoma różnymi wskaźnikami. W naszych badaniach wybraliśmy trzy takie wskaźniki. Dwa pierwsze (saldo rozliczeń z UE i luka kasowa) mierzą efekty bezpośrednich rozliczeń między Polską i Unią Europejską. Trzeci ze wskaźników pokazuje rozmiary dostosowań w sektorze finansów publicznych niezbędnych dla tego, by w 2007 r. Polska spełniła wymagania dotyczące wielkości deficytu sektora rządowego, warunkujące wejście Polski do strefy euro.

Saldo rozliczeń z UE, nazywane czasem wielkością transferów netto, jest najczęściej obliczanym i analizowanym wskaźnikiem obrazującym finansowe relacje między Polską i UE. Wskaźnik ten oblicza się odejmując należne do zapłaty składki od łącznej kwoty transferów z budżetu Unii do Polski. Otrzymany wynik pokazuje kwotę, jaka do Polski - w ujęciu netto - wpłynie (jeśli saldo jest dodatnie) lub wypłynie (przy saldzie ujemnym) w wyniku rozliczeń z UE.

Saldo rozliczeń z UE można interpretować jako całkowity, bezpośredni (bo bez uwzględnienia pośrednich skutków makroekonomicznych) efekt wejścia do Unii, liczony z punktu widzenia gospodarki jako całości.

Lukę kasową budżetu państwa (LKB) oblicza się w następujący sposób:

$$LKB = \text{Transfery z UE} - (\text{składki na rzecz UE} + \text{refundacja wydatków} + \text{niewykorzystane rezerwy})$$

To właśnie luka kasowa budżetu państwa, a nie saldo bezpośrednich rozliczeń będzie w latach 2004 - 2006 najpoważniejszym problemem finansowym związanym z wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej.

Wskaźnikiem, którym chcemy mierzyć rozmiary napięć budżetowych (czyli - inaczej mówiąc - rozmiary niezbędnych cięć budżetowych) jest różnica wartości relacji deficytu budżetu państwa do PKB w pasywnym wariantcie prognozy budżetu państwa i wielkości tej relacji w hipotetycznym wariantcie obniżania deficytu budżetu państwa, prowadzącym do tego, by w roku 2007 Polska spełniła ostatecznie z kryteriów warunkujących możliwość wejścia do strefy euro, a więc by deficyt sektora finansów publicznych zmniejszył się do poziomu 3% PKB.

Wychodząc z założenia, że w roku 2003 deficyt budżetu państwa równy będzie 4,9% PKB, jako hipotetyczną ścieżkę redukcji deficytu budżetu państwa przyjęliśmy następujący zestaw wskaźników obrazujących relację deficytu budżetu państwa do PKB:

2004	2005	2006
4,6%	3,9%	3,5%

5. Wyniki symulacji finansowych

Na grudniowym szczycie w Kopenhadze ustalono ostateczną wersję rozliczeń pomiędzy Polską a UE w latach 2004 - 2006. Na podstawie przyjętych ustaleń oszacowaliśmy finansowe skutki przystąpienia Polski do UE. Najważniejsze wnioski wyprowadzone z symulacji finansowych skutków przystąpienia Polski do UE są następujące:

- W latach 2004 - 2006 Polska otrzyma 58,5 mld zł z budżetu UE, a łączna wysokość składek, jakie Polska będzie zobowiązana przekazać do UE, wyniesie w tym samym czasie 29,7 mld zł. Saldo transferów pomiędzy Polską a Unią Europejską wyniesie 28,8 mld zł.
- Wydatki krajowych instytucji publicznych na współfinansowanie projektów wspieranych z budżetu UE wyniosą 15,1 mld zł, a na przygotowanie projektów - 2,6 mld zł.
- Z zaliczek, które Polska otrzyma z budżetu UE, w końcu 2006 r. zablokowane na rachunku zaliczek będzie 2,1 mld zł.
- Wydatki budżetu państwa podlegające refundacji z budżetu UE wyniosą 56,1 mld zł. Jeśli wydatki na współfinansowanie projektów unijnych zostaną dokonane ze środków przesuniętych z innych zadań budżetowych, rozliczenia Polski z UE wykażą w latach 2004 - 2006 lukę kasową, wynoszącą 29,4 mld zł.
- Osiągnięcie w 2007 r. deficytu sektora finansów publicznych na poziomie 3% PKB wymaga obniżenia wydatków publicznych w latach 2004 - 2006 o 47 mld zł, czyli o ok. 15,7 mld zł rocznie.

Można zatem stwierdzić, że przystąpienie do UE może przynieść Polsce znaczne korzyści finansowe już w pierwszych latach po akcesji. Wielkość tych korzyści będzie oczywiście uzależniona od tego, w jakim stopniu uda nam się wykorzystać stawiane do naszej dyspozycji środki - w zamieszczony poniżej tabeli pewne są kwoty należnych składek, a transfery na rzecz Polski to limit, który trzeba umieć wykorzystać.

Tabela 4. Saldo rozliczeń z Unią Europejską w latach 2004 - 2006

Treść	2004	2005	2006	2004 - 2006
	mln zł			
1. Składki na rzecz UE	6.778	11.021	11.907	29.706
2. Transfery z UE	12.261	21.801	24.428	58.489
3. Saldo transferów (2 - 1)	5.483	10.779	12.521	28.783
mln euro				
1. Składki na rzecz UE	1.721	2.685	2.837	7.243
2. Transfery z UE	3.113	5.311	5.820	14.244
3. Saldo transferów (2 - 1)	1.392	2.626	2.983	7.001

Źródło: obliczenia własne

W 2004 r. saldo rozliczeń z UE będzie znacznie mniejsze niż w następnych latach. Łączna wartość środków pomocowych z funduszy strukturalnych wyniesie 12,3 mld zł, podczas gdy składka na rzecz UE będzie równa 6,8 mld zł. Saldo transferów wyniesie zatem 5,5 mld zł. W kolejnych latach Polska może liczyć na znacznie większą pomoc. Co prawda składki z budżetu państwa na rzecz UE wzrosną do 11 mld zł w 2005 r. oraz do 11,9 mld zł w 2006 r., ale jednocześnie znacząco wzrosną transfery z UE. W 2005 r. do Polski wpłynęło 21,8 mld zł, a w następnym roku zostanie przekazana kwota 24,4 mld zł. Oznacza to, że Polska osiągnie najkorzystniejsze saldo rozliczeń z UE w 2006 r. Wyniesie ono 12,5 mld zł, podczas gdy w roku 2005 saldo rozliczeń będzie równe 10,8 mld zł.

Włączenie do budżetu państwa transferów z UE zwiększa dochody budżetowe w latach 2004 - 2006 o 58,5 mld zł. Procentowy wzrost dochodów wynosi 11,3% w stosunku do prognozy bazowej. Znacznie większy jest jednak wzrost wydatków, co wynika z faktu, że budżet państwa bierze na siebie płatności związane z rozliczeniami z budżetem UE. W porównaniu z prognozą bazową wydatki z budżetu państwa w latach 2004 - 2006 wzrosną o 88,9 mld zł, czyli o 13,8%.

Tabela 5. Prognoza budżetu państwa na lata 2003 - 2006

Treść	2003	2004	2005	2006
	mln zł			
Dochody	159.188	174.364	194.066	208.606
Dochody krajowe	155.692	162.103	172.265	184.178
Transfery z UE	3.496	12.261	21.801	24.428
Wydatki	197.962	224.674	247.811	258.783
Wydatki krajowe autonomiczne	167.586	176.411	179.966	185.298
w tym: współfinansowanie	1.165	2.114	5.235	5.730
przygotowanie projektów	0	543	635	858
pozostałe wydatki	166.421	173.754	174.096	178.710
Koszty obsługi długu zagranicznego	3.822	3.846	3.988	4.117
Koszty obsługi długu krajowego	23.058	26.826	30.558	34.458
Wpłaty do budżetu UE	0	6.778	11.021	11.907
Wydatki refundowane	3.496	10.812	22.278	23.003
Wynik	-38.774	-50.310	-53.745	-50.177
PKB = 100				
Wynik budżetu państwa	-4,94	-6,02	-5,99	-5,20
Zwiększenie deficytu	0,00	0,67	1,41	1,32

Źródło: obliczenia własne

Dodatnie saldo rozliczeń z UE oznacza, że polska gospodarka uzyska dodatkowe miliardy złotych na wykonanie ważnych inwestycji, które pozwolą na unowocześnienie kraju. Pamiętać jednak trzeba, że w momencie akcesji Polska bierze na siebie także zobowiązania dotyczące składek do budżetu UE a także współfinansowanie projektów realizowanych ze środków europejskich. Duża część tych zobowiązań obciąża budżet państwa, co pogorszy i tak nie najłatwiejszą jego sytuację. W budżecie państwa wytworzy się luka kasowa, przekładająca się na dodatkowy jego deficyt. Z naszych oszacowań wynika, że w latach 2004 - 2006 luka kasowa spowodowana obciążeniem budżetu państwa dodatkowymi zadaniami związanymi z akcesją wyniesie 29,4 mld zł.

Tabela 6. Rozliczenia z Unią Europejską i luka kasowa w latach 2004 - 2006

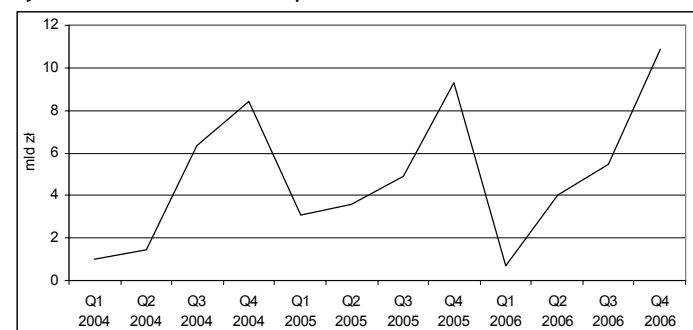
Treść	2004	2005	2006	2004 - 2006
	mln zł			
1. Składki na rzecz UE	6.778	11.021	11.907	29.706
2. Transfery z UE	12.261	21.801	24.428	58.489
3. Wydatki podlegające refundacji	10.812	22.278	23.003	56.093
4. Saldo transferów (2 - 1)	5.483	10.779	12.521	28.783
5. Nierozliczone zaliczki	2.833	1.400	2.072	2.072
6. Luka kasowa (2 - 1 - 3 - Δ5)	-8.162	-10.066	-11.154	-29.382
mln euro				
1. Składki na rzecz UE	1.721	2.685	2.837	7.243
2. Transfery z UE	3.113	5.311	5.820	14.244
3. Wydatki podlegające refundacji	2.746	5.427	5.480	13.653
4. Saldo transferów (2 - 1)	1.392	2.626	2.983	7.001
5. Nierozliczone zaliczki	719	341	494	494
6. Luka kasowa (2 - 1 - 3 - Δ5)	-2.073	-2.423	-2.650	-7.145

Źródło: obliczenia własne

Przyczyną wytworzenia się luki kasowej będą składki płacone na rzecz UE, które w latach 2004 - 2006 łącznie wyniosą 29,7 mld zł. Dzięki proponowanym do wypłacenia w 2004 r. zaliczkom nie będzie dużych opóźnień w refundacji wydatków z budżetu UE. Wcześniej obawialiśmy się, że budżet państwa będzie wprawdzie pokrywał z własnych środków wydatki refundowane z budżetu UE, a następnie będzie czekał przez kilka miesięcy na samą refundację. Dzięki zaliczkom przekazanych z funduszy strukturalnych problem oczekiwania na refundację nie będzie aż tak wielkim obciążeniem dla budżetu państwa. W pierwszym roku po akcesji stopień pokrycia wydatków transferami z UE wyniesie ponad 113%, co oznacza, że Polska otrzyma więcej środków na refundację niż wyniosą wydatki z tego tytułu. Po wstąpieniu do UE Polska otrzyma zaliczkę z funduszy strukturalnych, co spowoduje, że transfery z tych funduszy w 2004 r. będą ponad czterokrotnie wyższe od odpowiadających im wydatków na refundację zadań objętych wsparciem. Łącznie w latach 2004 - 2006 transfery z funduszy strukturalnych będą o prawie 14% wyższe od odpowiadających im wydatków.

Nie potwierdziły się przypuszczenia, iż najtrudniejsze dla budżetu państwa będą pierwsze miesiące po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Luka kasowa rozkłada się na wszystkie lata, choć jednocześnie prognoza zestawiona w układzie kwartalnym pokazała, że w całym okresie lat 2004 - 2006 trudności finansowe będą się nasilać pod koniec każdego roku - wynika to przede wszystkim z konieczności finansowania środkami krajowymi dopłat bezpośrednich dla rolników, które będą refundowane dopiero w kolejnym roku.

Wykres 1. Luka kasowa budżetu państwa w latach 2004 - 2006



Źródło: obliczenia własne

Skalę zmian, jakie w toku ostatniego półrocza negocjacji zaszły w przewidywanych rozliczeniach między Polską i Unią Europejską, dobrze ilustruje poniższe zestawienie. Porównano w nim trzy warianty rozliczeń odpowiadające propozycjom UE z połowy 2002 r., propozycji Danii z listopada 2002 r. i wynikiem uzgodnień dokonanych na szczycie w Kopenhadze, w grudniu 2002 r.

Tabela 7. Rozliczenia z UE w latach 2004 - 2006 - przebieg negocjacji

Treść	Warianty			Różnice	
	Lipiec 2002	Propozycja Danii	Wersja ostateczna	3 - 2	4 - 3
	mln zł				
1	2	3	4	5	6
1. Składki na rzecz UE	35.322	31.470	29.706	-3.852	-1.764
2. Transfery z UE	54.680	55.271	58.489	591	3.218
3. Wydatki podlegające refundacji	59.816	57.204	56.093	-2.612	-1.111
4. Saldo transferów (2 - 1)	19.359	23.801	28.783	4.442	4.982
5. Nierozliczone zaliczki	1.631	2.345	2.072	714	-273
6. Luka kasowa (2 - 1 - 3 - Δ5)	-42.089	-35.749	-29.382	6.340	6.367
mln euro					
1. Składki na rzecz UE	8.648	7.676	7.243	-972	-433
2. Transfery z UE	13.337	13.477	14.244	140	767
3. Wydatki podlegające refundacji	14.542	13.923	13.653	-619	-270
4. Saldo transferów (2 - 1)	4.690	5.801	7.001	1.111	1.200
5. Nierozliczone zaliczki	389	559	494	170	-65
6. Luka kasowa (2 - 1 - 3 - Δ5)	-10.242	-8.681	-7.145	1.561	1.536

Źródło: obliczenia własne

Zaznaczyć przy tym należy, że omówione powyżej wyniki mogą ulec istotnej zmianie, jeśli stopień wykorzystania limitów wydatków zaproponowany przez UE będzie znacząco niższy od 100%. Według naszych obliczeń przeprowadzonych na podstawie listopadowej wersji propozycji finansowych UE, dodatnie saldo rozliczeń z UE zostanie osiągnięte pod warunkiem, że stopień wykorzystania przyznanego limitów wydatków przekroczy poziom 49%. Jest to w pełni realne, choć oczywiście wymaga starannego przygotowania organizacyjnego i finansowego.

Jeśli saldo rozliczeń Polski z Unią Europejską jest w prezentowanych obliczeniach dodatnie, a jednocześnie odnotowujemy dużą lukę kasową obciążającą budżet

państwa, to musi to oznaczać, iż istnieją w gospodarce narodowej sektory, którym integracja z Unią Europejską będzie przynosić od samego początku bezpośrednie korzyści finansowe. Aby te sektory zidentyfikować, zanalizujemy strukturę transferów, jakie od 2004 r. będą płynęły do Polski z budżetu Unii Europejskiej. W obliczeniach nie uwzględniono środków tzw. instrumentu Schengen i innych wydatków na tzw. polityki wewnętrzne UE.

Tabela 8. Struktura transferów z budżetu UE do Polski w latach 2004 - 2006

Treść	%%			
	2004	2005	2006	2004 - 2006
Środki na płatności (transfery z budżetu UE)				
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0
Rolnictwo	18,0	27,0	25,6	24,1
Fundusze strukturalne	36,0	39,2	42,4	39,6
Fundusz spójności	25,1	16,1	18,4	19,4
Pomoc przedakcesyjna	12,3	9,2	7,7	9,4
Wydatki do refundacji				
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0
Rolnictwo	48,5	36,3	45,2	42,3
Fundusze strukturalne	7,4	36,8	30,0	28,4
Fundusz spójności	5,1	9,8	14,1	10,7
Pomoc przedakcesyjna	39,0	17,1	10,7	18,7

Zródło: obliczenia własne

Z powyższej tabeli wyraźnie widać, że głównymi beneficjentami pomocy kierowanej przez Unię Europejską do Polski będą:

- sektor rolnictwa oraz
- jednostki samorządu terytorialnego,

do których trafi większość środków z funduszy strukturalnych i z pomocy przedakcesyjnej, a także znacząca część środków z Funduszu Spójności. Jednostki samorządu terytorialnego będą również wykorzystywały środki przeznaczone na rozwój obszarów wiejskich.

Jeśli Polska zdecyduje się na pełne wykorzystanie możliwości zwiększenia dopłat bezpośrednich ze środków własnych, struktura korzyści integracyjnych będzie jeszcze bardziej korzystna dla rolnictwa. Można jedynie żałować, że wypłacane w systemie uproszczonym dopłaty bezpośrednie, będące najmniej aktywnym instrumentem polityki rolnej UE, dominować będą w transferach do rolnictwa.

6. Dostosowania

Zestawienie prognozy rozliczeń Polski z Unią Europejską i pasywnej prognozy budżetu państwa pokazuje skalę trudności, z jakimi borykał się będzie budżet państwa w pierwszych latach naszego członkostwa. Z zamieszczonych poniżej danych wynika, że gdyby nie zostały podjęte żadne działania dostosowujące budżet do nowej sytuacji, deficyt budżetu państwa zwiększył się do poziomu ok. 6% PKB, szybko będzie też rósł dług publiczny.

Tabela 9. Prognoza państwowego długu publicznego w latach 2002 - 2006

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Wykonanie					
mln zł, ceny bieżące	302.089	353.264	401.801	454.442	509.956	561.380
PKB = 100						
PKB = 100	41,9	47,4	51,1	54,4	56,8	58,1

Zródło: obliczenia własne

Zmniejszenie deficytu budżetu państwa jest konieczne zarówno z powodu utrzymania długu publicznego na bezpiecznym poziomie, spełniającym normy konstytucyjne, jak również ze względu na spełnienie przez Polskę wymogów ustalonych w traktacie z Maastricht.

Tabela 10. Wybrane relacje makroekonomiczne za lata 1998 - 2002

Wyszczególnienie	%%				
	1998	1999	2000	2001	2002 ¹
Wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych	9,5	5,5	10,1	5,5	2,1
Relacja państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto	42,9	44,3	40,9	41,9	48,0
Relacja deficytu sektora finansów publicznych do produktu krajowego brutto	2,6	3,2	3,8	5,3	6,5
Średnia rentowność 10-letnich obligacji skarbowych ²	x	10,7	12,9	9,1	6,2

¹ Dane wstępne.

² Na ostatnim przetargu w roku.

Zródło: dane Głównego Urzędu Statystycznego i Ministerstwa Finansów.

Jeśli Polska ma nie później niż w 2007 r. spełnić makroekonomiczne kryteria wejścia do strefy euro, to musi począwszy od 2004 r. rozpocząć proces redukcji

deficytu budżetu państwa. Przy i tak już wysokich obciążeniach podatkowych oznacza to przede wszystkim konieczność ograniczenia wydatków budżetowych.

Rozmiary niezbędnych cięć, zestawione przy zaproponowanej przez nas hipotetycznej ścieżce redukcji deficytu przedstawiono w tabeli 11. Przypomnijmy, że założyliśmy redukcję deficytu budżetowego do 4,6% PKB w roku 2004, 3,9% PKB w roku 2005, wreszcie 3,5% PKB w roku 2006.

Tabela 11. Niezbędne zmiany w dochodach i wydatkach budżetu państwa

Treść	2003	2004	2005	2006	2003 - 2006
	mln zł				
Dochody	159.188	174.364	194.066	208.606	736.223
Wydatki	197.962	224.674	247.811	258.783	929.229
Wynik	-38.774	-50.310	-53.745	-50.177	-193.006
Wymagany wynik	x	-38.428	-34.997	-33.797	-107.222
Kwota do redukcji	x	11.882	18.748	16.380	47.010
PKB = 100					
Wynik	-4,94	-6,02	-5,99	-5,20	x
Wymagany wynik	x	-4,60	-3,90	-3,50	x
Kwota do redukcji	x	1,42	2,09	1,70	x

Zródło: obliczenia własne

Jak wynika z przedstawionych powyżej danych, osiągnięcie wymaganego poziomu deficytu oznacza konieczność zmniejszenia wydatków publicznych w latach 2004 - 2006 o ok. 47 mld zł. Alternatywą dla ograniczenia wydatków może być oczywiście zwiększenie dochodów, ale wobec i tak już znacznych obciążeń fiskalnych tej drogi do zmniejszenia luki finansowej nie będziemy rozpatrywać.

Program redukcji deficytu finansów publicznych winien być naszym zdaniem budowany na podstawie następujących przesłanek.

1. Przywracanie równowagi sektora finansów publicznych nie może wiązać się ze wzrostem obciążeń fiskalnych, a ustalony już program obniżania stawek podatkowych powinien być realizowany bez opóźnień.
2. Program naprawczy musi uwzględniać zapewnienie podmiotom sektora publicznego funkcjonującym poza budżetem państwa dochodów adekwatnych do rozmiarów wykonywanych zadań.
3. Poszukując źródeł oszczędności w segmencie sektora publicznego finansowanym z budżetu państwa należy położyć nacisk na zwiększenie efektywności wydatków, a nie na ograniczenie ich rzeczowego zakresu. Poprawie efektywności służyć powinno przede wszystkim ustalenie ścisłych procedur dokonywania wydatków oraz wzmocnienie kontroli zaciągania zobowiązań i realizacji wydatków publicznych.
4. Program naprawczy powinien przewidywać uporządkowanie i redukcję całej sfery instytucji parabudżetowych, a w tym funduszy celowych, tzw. agencji rządowych oraz coraz liczniej powstających środków specjalnych.
5. Należy zredukować te wydatki budżetowe, które od 2004 r. będą mogły być zastąpione przez środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, a w stosunku do których nie obowiązuje zasada dodatkowości.

W naszym przekonaniu na proponowany program redukcji deficytu sektora publicznego powinny składać się następujące grupy zadań:

- 1) uporządkowanie ogólnych zasad funkcjonowania sektora publicznego,
- 2) uporządkowanie zasad funkcjonowania i gospodarki finansowej poszczególnych instytucji sektora publicznego,
- 3) dokonanie zmian w systemie dochodów publicznych,
- 4) racjonalizacja wydatków publicznych,
- 5) naprawa finansów samorządowych,
- 6) efektywne wykorzystanie przychodów z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa.

Szersze stanowisko Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową w kwestii reformy finansów publicznych przedstawimy oddzielnie w najbliższym czasie.

Powyższy materiał jest streszczeniem wybranych fragmentów opracowania zatytułowanego *Finansowe skutki przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, opracowanego w IBnGR przez zespół w składzie: Marta Mackiewicz, Elżbieta Malinowska-Misiąg, Wojciech Misiąg, Adam Niedzielski, Marcin Tomalak. Podstawą opracowania są wyniki badań przeprowadzonych w IBnGR w 2002 r. na zlecenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Pełny tekst raportu dostępny jest w Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową.