**Weto Polski wobec projektu WRF 2021-2027 a inwestycje infrastrukturalne**

1. **Wielkość wydatków inwestycyjnych**

Projekt WRF z maja 2018 r. zakładał ogólne wydatki (zobowiązania w cenach 2018 r.) w kwocie 1134,6 mld €, projekt z maja 2020 zmniejszył tę kwotę do 1100 mld €, a po decyzji Rady z lipca br. oraz po przyjęciu w listopadzie rozporządzenia przez Parlament kwota zmalała do 1074 mld €.

**Wydatki inwestycyjne** w ramach projektu WRF stanowią mniejszość z ogólnej kwoty w ciągu 7 lat, ale dla Polski i biedniejszych krajów UE są wydatkami szczególnie ważnymi. W WRF większe są wydatki o charakterze bieżącym (dotacje, granty, koszty osobowe, stypendia, delegacje, zakup usług, materiałów itp.). Inwestycje mieszczą się przede wszystkim w następujących działach WRF (ramy obejmują 7 głównych działów wydatków zawierających *16 numerowanych pozycji szczegółowych*):

1. Jednolity rynek, innowacje i cyfryzacja (132,8 mld € - o 33,5 mld € mniej niż w projekcie WRF z maja 2018 r.); wydatki inwestycyjne są zwłaszcza w pozycji:

*2. Europejskie inwestycje strategiczne* (V 2020: 30,8 mld, mniej o 13,6 mld niż w 2018 r.) obejmujące m.in. programy:

- **Łącząc Europę – transport (12,9)**,

- Łącząc Europę – energia (5,2)

- Łącząc Europę – cyfryzacja (1,8)

- Cyfrowa Europa (8,2)

- Fundusz Invest EU (XI 2020: 3,8)

Pewne wydatki inwestycyjne są możliwe także w pozycjach (*1) Badania naukowe i innowacje* (87,7) oraz *(4) Przestrzeń kosmiczna* (13,4).

Niektóre pozycje tradycyjnych ram finansowych znalazły dodatkowe dofinansowanie w ramach Next Generation EU o całkowitej kwocie 750 mld €. Dotyczy to w ramach działu pierwszego głównie Funduszu Invest EU (5,6 mld €).

1. Spójność i wartości (377,8 mld € - o 14,2 mld mniej niż w pierwotnym projekcie, ale formalnie dołączono do tego działu aż 721,9 mld z NG EU). Przede wszystkim są tu najważniejsze dla Polski środki w ramach pozycji:

*5. Rozwój regionalny i spójność* (V 2020: **237,7 mld €** - mniej o 4,5 mld €), w tym:

**- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (196,9)**

**- Fundusz Spójności (40,7).**

Do pozycji nr 5 dołączono w ramach NG EU instrument REACT EU (47,5), czyli 2 pakiety inwestycyjne dla ożywienia gospodarczego w odpowiedzi na koronawirusa. Większość środków MG EU mieści się w poz. *6 Odbudowa i zwiększanie odporności*. Praktycznie brak jest wydatków inwestycyjnych realizowanych w poz. *7 Inwestowanie w ludzi, spójność społeczna i wartości* (m.in. Europejski Fundusz Społeczny, Erasmus+, Europejski Korpus Solidarności).

1. Zasoby naturalne i środowisko (356,4 mld € ≈ projektowi z 2018 r. + 15,5 mld € z NG EU; historia pokazuje, że wydatki rolne nie są redukowane w stosunku do pierwotnych propozycji); inwestycje w ramach pozycji:

*8. Rolnictwo i polityka morska* (340,2), w tym:

**- Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (77,9** + 7,5 z NG EU)

*9. Środowisko i działanie w dziedzinie klimatu* (15,4), w tym:

- Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (7,5 + 10,0 z NG EU).

Pogrubiony tekst dotyczy inwestycji infrastrukturalnych szczególnie ważnych dla Polski.

W pozostałych 4 działach WRF (*4.* *Migracja i zarządzanie granicami; 5. Odporność, bezpieczeństwo i obrona; 6. Sąsiedztwo i świat; 7. Europejska administracja publiczna*) niemal we wszystkich realizowanych projektach nie zakłada się wydatków inwestycyjnych.

1. **Kluczowa rola inwestycji infrastrukturalnych**
   1. Z punktu widzenia ekonomicznego inwestycje infrastrukturalne:
      1. Generują popyt i wydatki nie zwiększając nadprodukcji towarów i usług. J. M. Keynes oparł swoją koncepcję mnożnika inwestycyjnego na obserwacjach skutków budowy dróg w Indiach; stało się to podstawą aktywnego pobudzania gospodarki niemal przez wszystkie rządy świata po wielkim kryzysie i w ciągu całego XX wieku.
      2. Powodują zwiększenie ogólnego poziomu inwestycji (uwzględniając inwestycje prywatne) i w ten sposób modernizują gospodarkę oraz podnoszą PKB (np. modele Kaleckiego, Cobba-Douglasa).
      3. W badaniach dotyczących makroekonomicznych skutków integracji europejskiej (modele Hermin, Mamor, Quest) inwestycje stanowią podstawę szacowania jej wpływu na podniesienie PKB.
      4. Podnoszą standard i jakość życia mieszkańców. Poprawiają spójność terytorialną. Po dołączeniu w traktacie z Lizbony do spójności ekonomicznej i społecznej jako trzeciej spójności terytorialnej, zaczęły się poszukiwania jej mierników – jako najważniejszy uznano wielkość obszaru dostępnego w określonym czasie przejazdów (izochrony dojazdów).
      5. Przyciągają inwestorów, obniżają koszty funkcjonowania firm, poprawiają wizerunek i konkurencyjność państw.
      6. Rosnące konsumpcyjne oczekiwania społeczne skłaniają polityków (nie tylko w Polsce) do zwiększania publicznych wydatków konsumpcyjnych (bieżących) kosztem wydatków inwestycyjnych (majątkowych), co obniża możliwości rozwojowe. W Polsce w wykonaniu budżetu państwa za 2015 r. wydatki majątkowe (wraz z dotacjami inwestycyjnymi do jednostek samorządu terytorialnego) miały udział 6,0%, natomiast w wykonaniu budżetu za 2019 r. - 4,5%. Wydatki majątkowe to w 96-97% inwestycje (uzupełniają je kwoty przeznaczane na wnoszenie udziałów oraz spłaty kredytów). W przypadku dużych inwestycji realizowanych ze środków przyznanych Polsce przez UE niezbędny jest wkład własny – współfinansowanie projektów pochłonęło w 2015 r. 2,6% wydatków budżetowych, natomiast w 2019 r. tylko 1,6%, ze względu na zmniejszone rozmiary inwestowania.
   2. Polityka spójności i Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne (ESIF)
      1. Zaliczamy do nich Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejski Fundusz Morski i Rybacki. Trzy pierwsze fundusze realizują politykę spójności (w WRF 2021-2027 - Spójność i wartości), a dwa następne są zaliczane do działu 3 - zasoby naturalne i ochrona środowiska. Tym samym w każdym z dotychczasowych 28 państw UE umowy partnerstwa dotyczyły trzech pierwszych funduszy, a pozostałe były przedmiotem odrębnych umów z Komisją (w Polsce ich wydatkowanie znajduje się w gestii Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi).
      2. Projekty inwestycyjne są podstawą działania FS i EFRR. W dużym stopniu dotyczą też EFRROW, który realizuje 7 z 11 celów tematycznych (CT) polityki spójności w latach 2014-2020. FS realizuje 4 cele, a EFRR – 10 CT.
      3. Umowa Partnerstwa na lata 2014-2020 przeznaczyła na CT7 (promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej) 23,8 mld € tj. niemal 1/3 (32,5%) nakładów na wszystkie cele tematyczne. Ten zdecydowanie najważniejszy cel Umowy Partnerstwa był realizowany za pomocą programów operacyjnych Infrastruktura i Środowisko (35,6% wydatków ogółem polityki spójności); Polska Wschodnia (2,6%) oraz 16 regionalnych programów operacyjnych (40,7%).
      4. Polska w okresie 2014-2020 była zdecydowanie najważniejszym beneficjentem polityki spójności otrzymując 82,5 mld € (ceny 2014; łącznie ze środkami w programach zarządzanych przez Komisję), niemal tyle, co łącznie 3 następne państwa (Włochy, Hiszpania, Rumunia). W przeliczeniu na 1 mieszkańca była to 9. pozycja w UE28 z niewielkimi różnicami w wśród pierwszych 9 państw (najwięcej Estonia, Słowacja i Litwa). Polska była też największym beneficjentem EFRROW i czwartym EFMR.
      5. W projekcie WRF 2021-2027 Polska ma uzyskać z polityki spójności niemal tyle samo środków, co łącznie 2 następne państwa (Włochy i Hiszpania). Pozwoli to utrzymać 9. pozycję pod względem kwot na 1 mieszkańca.
      6. W przeszłości groziły wetem kraje - płatnicy netto, zwłaszcza Wielka Brytania w negocjacjach z 2005 r. (WRF 2007-2013). W tej chwili grozi wetem największy beneficjent środków europejskich. Ma to poważne konsekwencje dla naszych relacji nie tylko z głównymi krajami UE, ale także z krajami śródziemnomorskimi, które niemal w komplecie miały w ostatnich latach najniższe w UE tempo wzrostu, a 2020 r. mają najsilniejszy spadek PKB w wyniku pandemii (kwoty środków na politykę spójności dla większości krajów przyjętych do UE w 2004 r. mają nieco zmaleć, natomiast najbardziej wzrosnąć dla Grecji, Cypru, Hiszpanii, Rumunii, Bułgarii i Włoch).
   3. Inwestycje infrastrukturalne w polityce unijnej - filozofia zmian
      1. W latach 60. niemal cały budżet EWG (ponad 90%) był przeznaczany na rolnictwo, pomimo istnienia EFS i znikomego wartościowo wsparcia dla kilku wybranych biednych regionów. Pozwoliło to jednak odnotować sukces polityki regionalnej i niewielkich inwestycji na włoskim Mezzogiorno.
      2. Warunkiem stawianym przez Brytyjczyków przy ich negocjacjach akcesyjnych było stworzenie instrumentu wyrównującego dysproporcje regionalne (wtedy wewnątrz krajów, a nie wewnątrz UE). Od 1975 r. działa EFRR, w rezultacie wzrosła skala projektów infrastrukturalnych, ale z dzisiejszego punktu widzenia były to niewielkie projekty.
      3. Głównym powodem stworzenia systemu WRF była chęć efektywniejszego wpływu na rozwój regionalny za pomocą zdecydowanie większych wydatków inwestycyjnych. Pierwsze WRF to lata 1988-1992 (5 lat), a następne 1993-1999 (7 lat).
      4. Dużych projektów inwestycyjnych nie da się zamknąć w jednym roku. Budowa drogi wymaga zaplanowania, sporządzenia projektu wykonawczego, kosztorysu i harmonogramu, przejścia procedur administracyjnych, doboru wykonawców i kooperantów, realizacji prac oraz ich rozliczenia. Na to należy nałożyć czasochłonne oczekiwanie na określony konkurs o środki, złożenie obszernej aplikacji, rozstrzygnięcie konkursu, a potem rozliczanie transz, kontrole instytucji zarządzającej, ewaluację i zamkniecie projektu. Projekty inwestycyjne są zupełnie nieporównywalne z bazującymi na wydatkach bieżących (tzw. projektami „miękkimi”) typu: płatności bezpośrednie w rolnictwie, wymiana studencka w ramach Erasmusa, wydatki administracyjne, bezinwestycyjne dotacje i granty, wiele projektów EFS.
      5. Dysproporcja rozwoju infrastruktury po kolejnych rozszerzeniach Wspólnoty (do „dwunastki”) była powodem utworzenia Funduszu Spójności w 1994 r. i objęcia nim 4 państw – Grecji, Hiszpanii, Portugalii i Irlandii (kraje kohezji). FS jest dedykowany dużym projektom infrastrukturalnym i środowiskowym. Przed przystąpieniem Polski do UE fundusz pozwolił na zmodernizowanie Południa Europy, a po rozszerzeniu zostały objęte nim nowe kraje. Polska stała się zdecydowanie najważniejszym beneficjentem.
      6. W marcu 2000 r. na szczycie w Lizbonie przyjęto makroekonomiczną dekadową Strategię Lizbońską. Jej tłem było przegrywanie przez UE konkurencji gospodarczej z USA; niewielka nowoczesność i rozwój technologiczny UE. Uznano, że kraje Południa już podciągnęły swoją infrastrukturę bazową i wydatki tego typu już nie są niezbędne, a należy wydatki przesuwać do działu Konkurencyjność i wzrost (w WRF 2021-2027 – Jednolity rynek, innowacje i cyfryzacja). Uznano za lizbońskie jedynie sieci transeuropejskie (TEN-T), natomiast drogi poza tymi korytarzami nie mieściły się w grupie preferowanych celów. Zaczęto raportować wydatki polityki spójności w podziale na wydatki lizbońskie i wydatki nielizbońskie. Zachodnioeuropejski punkt widzenia (odmienny miały nowe kraje członkowskie) groził poważnymi zmianami struktury wydatków w kierunku ich przesuwania na badania naukowe i innowacje, które nie miały kopert narodowych i tym samym akceptowano głównie dojrzalsze projekty zgłaszane przez renomowane placówki Zachodu. Na początku obecnej dekady 12 nowych państw miało udział celów lizbońskich od 47% do 67%, a wszystkie państwa dawnej UE15 mieściły się w przedziale od 69% do 91%. Pomimo niewielkich środków otrzymywanych przez najbogatsze kraje (regiony), nie mogą one w umowach partnerstwa ujmować wydatków inwestycyjnych niemal zupełnie, natomiast w regionach biedniejszych inwestycje bazowe są nadal dopuszczalne. Należy zauważyć, że brak wydatków tego typu lub ich poważne ograniczenie w Polsce i na Węgrzech byłoby zgodne z opinią na temat infrastruktury bazowej w krajach Zachodu.
   4. Znaczenie środków europejskich dla inwestycji publicznych
      1. W ostatnich latach nastąpiło ograniczenie wydatków inwestycyjnych w podsektorze instytucji rządowych i podsektorze instytucji samorządowych.
      2. W *Siódmym sprawozdaniu w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej* Komisja podała, że polityka spójności sfinansowała w latach 2015-2017 w Polsce 61% całości inwestycji publicznych. Większy odsetek miała tylko realizująca program naprawczy finansów publicznych Portugalia (84%) oraz Chorwacja (79%) i Litwa (74%). Lata 2016-2017 stanowiły „dołek” napływu środków unijnych do Polski, w latach 2018-2019 były już znacznie większe, natomiast zmalały wydatki inwestycyjne realizowane wyłącznie z własnych środków budżetowych. Oznacza to, że obecnie około 3/4 publicznych wydatków inwestycyjnych w Polsce finansują środki europejskie. Trudno o większy odsetek ze względu na z jednej strony, konieczność wniesienia wkładu własnego, a z drugiej strony, na istnienie niewielkich jednostkowo wydatków inwestycyjnych (dużych ze względu na masowość), które ponoszą samorządy (także instytucje i zakłady budżetowe). Trudno aplikować o środki unijne na zakup komputera dla OSiR, projektora dla szkoły, samochodu dla urzędu gminy czy wymiany pieca w MOPS.
      3. Mimo wspomnianych powyżej uwarunkowań, w samorządach udział środków europejskich (paragrafy 620 i 625 klasyfikacji budżetowej) w sfinansowaniu wydatków inwestycyjnych był w 2019 r. stosunkowo wysoki i wynosił 31,1%. Na Dolnym Śląsku było podobnie (32,4%), ale co 6. gmina miała udział przekraczający 50%, w tym były gminy z udziałem sięgającym 90%. Biedne gminy nie są w stanie realizować praktycznie żadnych inwestycji bez środków unijnych. Podane wskaźniki dotyczą inwestycji ogółem, w przypadku inwestycji infrastrukturalnych udziały te są znacznie większe. Widać to w budżetach wojewódzkich, których głównym kierunkiem całości wydatków (łącznie majątkowych i bieżących) był transport i łączność (dział 600 klasyfikacji) – wydatki te podlegają bardzo dużym wahaniom w czasie.
      4. Zmienność poziomu wydatków inwestycyjnych pokrywa się ze zmiennością napływu środków europejskich. Realizowana Umowa Partnerstwa 2014-2020 formalnie powinna umożliwiać rozpoczęcie wydawania środków w 2014 r., ale to nastąpiło w znikomej skali dopiero w 2015 r. – np. 16 RPO wydatkowało 61 mln zł wobec 19652 mln zł w 2018 r. Z poślizgiem kończono wydatkowanie środków z perspektywy 2007-2013 i dlatego wydatki lat 2014-2015 były względnie duże, a najmniejsze wpływy środków europejskich do samorządów wystąpiły w latach 2016-2017 (2 razy mniejsze niż w latach 2014-2015 oraz 2018-2019) i również całkowite wydatki inwestycyjne JST były najmniejsze w tym okresie.
      5. W każdej kolejnej perspektywie finansowej realizacja wydatków przesuwa się, co oznacza coraz większe ciśnienie czasu, mimo zasady n + 2 (lub n + 3). Pozostały 3 tygodnie do formalnego końca obecnych WRF, a poziom płatności otrzymanych przez Polskę z UE wynosił 8 grudnia 2020 r. 57,0% wydatków przewidzianych na politykę spójności dla siedmiolecia. Istnieje zagrożenie niewydatkowania części środków, ale Polska jest i tak w czołówce unijnej (najwyższy odsetek miała Litwa – 62,8%, a najniższy Hiszpania – 34,5%). Odnosi się to do perspektywy finansowej uzgodnionej w grudniu 2012 r., pakiet legislacyjny został opublikowany w Dzienniku Urzędowym UE w końcu grudnia 2013 r. (liczył ponad 1000 stron), a 28 umów partnerstwa zostało podpisanych do końca 2014 r. - dlatego w tym roku nie rozpoczęto wydatkowania środków na politykę spójności. Przyjęcie 10-11 grudnia 2020 r. porozumienia w sprawie WRF 2021-2027 oznacza opóźnienie w stosunku do poprzednich ram finansowych o rok, a jego nieprzyjęcie w wyniku polskiego weta opóźnienie to wydłuża.
2. **Znaczenie prowizorium budżetowego**
   1. Prowizorium budżetowe wystąpiło aż pięciokrotnie w latach 1979-1987. Stanowiło to drugą przesłankę wprowadzenia systemu WRF (obok zwiększenia skali wydatków inwestycyjnych na infrastrukturę). Jeśli 9-12 państw (zamiast obecnych 27) nie było w stanie uzgodnić budżetu, to uznano, że spory polityczne powinny toczyć się co kilka lat, a nie co roku. Po przyjęciu WRF roczny budżet ogólny stał się narzędziem technicznym realizującym podjęte ustalenia obowiązujące przez 5-7 lat. Rzeczywiście tak to funkcjonowało do bieżącego roku. Nigdy groźba nieprzyjęcia WRF nie była tak silna, jak obecnie.
   2. Pewne spory związane z budżetem rocznym występowały rzadko (raz wystąpiły, gdy komisarzem był J. Lewandowski). Taka sytuacja nie stwarzała większego zagrożenia, gdyż miała miejsce wewnątrz obowiązujących WRF. Straty z tego tytułu mogły być symboliczne, bo uzgodnione projekty byłyby nadal realizowane, można zaczynać także nowe, gdyż mieszczą się w WRF i w kwotach krajowych. Zupełnie odmienna sytuacja występuje obecnie, bo formuła 1/12 części miesięcznie z poprzedniego roku dotyczy formalnie budżetu ogólnego, a realnie WRF, którego rolą jest wyznaczanie kierunków wydatkowania środków w budżetach rocznych.
   3. Należy podkreślić, że takiej sytuacji w istocie nie przewidziano w TFUE. Zasada określona w art. 315 jest pewnym anachronizmem z epoki przed systemem WRF, czyli stosowania reguły niemal bez zmian przeniesionej z kolejnych wersji TEWG. Nie rozwiązuje problemu zapis art. 312, ustęp 4, m.in. ze względu na nieznaną długość pata decyzyjnego. W efekcie uwaga wszystkich została przeniesiona na funkcjonowanie budżetów miesięcznych, zamiast rozwiązania problemu poważniejszego.
   4. Z WRF 2021-2027 związany jest pakiet legislacyjny, który nie zostanie opublikowany, jeśli ramy nie zostaną przyjęte. Obecne rozporządzenia dotyczące funduszy strukturalnych wygasają z końcem roku. Rozporządzenie dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników obowiązuje do 2023 r., co oznacza możliwość ponoszenia tych płatności. Możliwe są też wydatki administracyjne i niektóre inne wydatki bieżące.
   5. Reguła określona w art. 315 określa **pułap środków**, a nie ich wykorzystanie. Tym samym w przypadku braku pakietu rozporządzeń oraz umowy partnerstwa **nie będzie podstawy do aplikowania o realizację projektów inwestycyjnych**. Pieniądze na takie projekty będą „na papierze”, ale nie do wzięcia, czyli nowe zobowiązania nie będą podejmowane. WRF są sporządzane w wersji zobowiązań i wersji płatności. Zgodnie z zasadą n + 2, w latach 2021-2022 będą mogły być refundowane wydatki poniesione na zobowiązania przyjęte do 2020 r., ale przy wskaźniku zrealizowanych płatności w wysokości ok. 60% na koniec br. będzie to skutkować niemożliwością akceptowania kolejnych projektów po 1.01.2021 r. W efekcie wprowadzenie prowizorium ograniczy także wydatki, w tym na infrastrukturę, które Polsce przyznano na okres 2014-2020.
   6. W ramach rozwiązań ad hoc ratujących funkcjonowanie budżetu znacznie łatwiej przyjąć rozporządzenia dotyczące wydatków bieżących niż długookresowych. Tym samym projekty inwestycyjne, zwłaszcza dużej wartości, wymagają znacznie trudniejszych regulacji prawnych. **Inwestycji nie da się podejmować w warunkach niepewności, w ramach finansowania miesięcznego**.

Trwają uzgodnienia polityczne przywódców oraz intensywne prace w Komisji nad reakcją na przewidywane weto polskie i węgierskie. Rzeczywistość nie znosi próżni i rozwiązanie problemu się z pewnością znajdzie. Może to być porozumienie międzyrządowe lub inny plan B. Polska na nim straci ekonomicznie i politycznie. Nie straci, gdy weta nie będzie. Dowiemy się o tym jeszcze w tym tygodniu. W czwartkowy poranek wiemy o propozycji rozporządzenia precyzującego procedury ustalania wypełniania warunków państwa prawa, co zażegnałoby obawy polskiego i węgierskiego rządu. Z pewnością obaj premierzy ogłosiliby sukces swojej nieustępliwej postawy. Ale czy będzie to sukces wizerunkowy obu krajów, zwycięstwo zasad, demokracji oraz 27 państw?