

## **Negatywny wpływ dotacji unijnych na postęp techniczny i gospodarkę Polski**

### **Wstęp**

Rok 2009 był okresem ogólnoswiatowego spowolnienia gospodarczego. Zgodnie z prognozami OECD<sup>1</sup> w zdecydowanej większości państw zanotowany zostanie spadek Produktu Krajowego Brutto, czyli wskaźnika, który często uznawany jest za najlepiej obrazujący sytuację gospodarczą danego państwa. Polska jest jednym z niewielu krajów na świecie i w Unii Europejskiej (oprócz Polski tylko Cypr), które przy końcu wymienionego roku uniknęły recesji. W społeczeństwie polskim bardzo często spotyka się opinię, że głównym czynnikiem sprawczym tego zjawiska jest to, iż nasz kraj uzyskał bardzo duże wsparcie w ramach funduszy strukturalnych. Tezą niniejszego artykułu jest istnienie negatywnego wpływu funduszy unijnych na postęp techniczny, a także na ogólny stan polskiej gospodarki. Na jej potwierdzenie w dalszej części przytoczone zostaną argumenty świadczące o istnieniu takiego związku przyczynowo-skutkowego. Rozważając przytoczone w publikacji zjawiska i przykłady, należy mieć na uwadze, iż co do zasady nie dotyczą one przedsiębiorstwa będącego bezpośrednim beneficjentem wsparcia. Większość z opisanych faktów pociąga za sobą konsekwencje, które mogą źle wpłynąć na gospodarkę krajową w średnim bądź też długim okresie.

### **Analiza wpływu dotacji unijnych na postęp techniczny i ogólny stan gospodarki**

Zgodnie z dorobkiem nauki w dziedzinie psychologii społecznej – w psychice ludzkiej istnieje coś takiego, jak reguła wzajemności. Jest to bardzo silna i powszechna zasada, którą kierują się ludzie w swoim działaniu. Najprościej mówiąc, polega ona na tym, iż należy odwzajemnić się osobie, która coś dla nas zrobiła. Regułę tę z pewnością mieli na uwadze decydenci, ustanawiając system

---

<sup>1</sup> *OECD podnosi prognozy PKB dla Polski*, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/OECD-podnosi-prognozy-PKB-dla-Polski-2051175.html> (dostęp: 3 grudnia 2009).

redystrybucji pieniędzy na dotacje. Biznesmen ma być z definicji osobą wolną, dumną i niezależną. Jeśli jego biznes polega na wystawianiu w urzędach i dopasowywaniu swojego modelu gospodarczego do wymagań formalnych oraz regulacji przydzielającego dotację, to przestaje on być biznesmenem, a zaczyna być petentem – klientem urzędu. Jest to smutne, bo przedsiębiorca już u zarania swojej działalności zaczyna od analizowania, co opłaci mu się najbardziej z punktu widzenia dotacji<sup>2</sup>.

Ze względu na to, że w Polsce przyznawane są dotacje dla przedsiębiorstw, zakłócone zostają naturalne procesy rynkowe, dzięki którym na rynku przewagę zyskują najbardziej efektywne podmioty. Wynika to z tego, że przedsiębiorstwa, którym uda się otrzymać dotację, stanowią nieuczciwą konkurencję wobec innych podmiotów, którym to się nie udało. Skutkuje to pogorszeniem się wyników tych drugich, a może nawet spowodować wiele bankructw. Dzieje się tak, ponieważ przedsiębiorstwa dotowane są w stanie zaoferować swoje produkty bądź też usługi po niższych cenach. Mechanizm ten działa podobnie jak w specjalnych strefach ekonomicznych, gdzie firmy są zwalniane z podatków dochodowych czy od nieruchomości. Niestety specjalne strefy ekonomiczne rozwijają się kosztem reszty kraju. Przedsiębiorcy przenoszą swoją działalność z innych rejonów do strefy, gdzie tworzą nowe miejsca pracy, równocześnie likwidując je gdzie indziej. „Transfer publicznych pieniędzy do przedsiębiorstw, zarówno publicznych, jak i prywatnych, narusza fundamentalną zasadę równej konkurencji i w efekcie obniża efektywność alokacji kapitału” – napisano w *Czarnej liście barier dla przedsiębiorczości 2003* przygotowanej przez Polską Konfederację Pracodawców Prywatnych. Należy zaznaczyć, że jakiegokolwiek dotacje nie mają nic wspólnego z wolnym rynkiem. Subsydia utrudniają rozwój wolnej konkurencji, ponieważ przedsiębiorstwa wolą walczyć o państwowe dofinansowanie niż z konkurentami na wolnym rynku, co pogarsza jakość ich usług i wyrobów oraz zwiększa cenę.

Istotne jest także to, że środki, z których wypłacane są dotacje, to pieniądze odebrane komuś innemu. Ze względu na istotność podatku dochodowego czy też podatków pośrednich dla dochodów państw (ponad 80% dochodów) oraz, co za tym idzie, na przykład Unii Europejskiej (organizacja ponadpaństwowa) można przyjmować, że pieniądź na dotację dla „potrzebujących wsparcia osób i firm” pochodzi bezpośrednio od osób i firm potrafiących tworzyć dochód. Z tego względu taki mechanizm redystrybucyjny pełni funkcję demotywującą do efektywnego działania i efektywnej alokacji czynników produkcji. Przedsiębiorstwo nie musi zmagać się z trudnym otoczeniem gospodarczym, skoro może skupić się na lobbowaniu polityków i urzędników w celu otrzymania specjalnego

<sup>2</sup> K. Szczepański, *Ciemna strona dotacji – o dotacjach bardzo krytycznie*, <http://www.biznesplany.biz/2009/10/ciemna-strona-dotacji-o-dotacjach-bardzo-krytycznie> (dostęp: 2 grudnia 2009).

wsparcia finansowego, szczególnie gdy podmiot jest „zbyt duży by upaść” – *too big to fail*<sup>3</sup>.

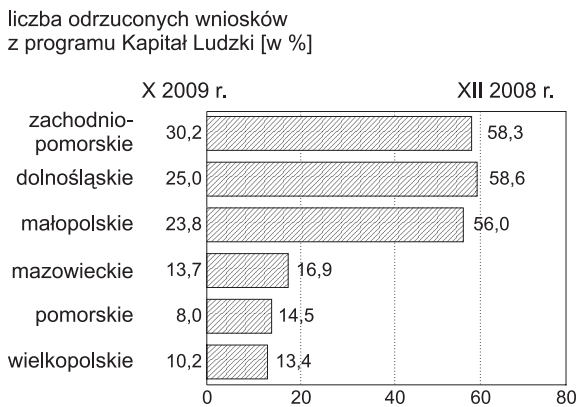
Kolejnym aspektem świadczącym o negatywnym wpływie dotacji unijnych na postęp techniczny i stan gospodarki jest to, iż decydując się na podjęcie starań o wsparcie, przedsiębiorstwo musi brać pod uwagę opóźnienie procesu inwestycyjnego, a także dodatkowe koszty, jakie należy ponieść. Samo opracowanie projektu spełniającego kryteria formalne może zabrać nawet kilka miesięcy. W wielu programach przewidujących wysokie wsparcie (do programów tych zalicza się część działań przewidzianych na wspieranie przedsięwzięć innowacyjnych) wzory dokumentów, jakie trzeba wypełnić, są bardzo obszerne i pracochłonne, a przecież koszty poniesione przed podpisaniem umowy przedsiębiorstwo ponosi na własne ryzyko. Szczególnie skomplikowany element projektów stanowią studium wykonalności czy też matryca logiczna. Poprawne wypełnienie tych dokumentów najczęściej okazuje się bardzo kosztowne, bez względu na to, czy zadanie to zostało zlecone podmiotowi zewnętrznemu, czy też zostanie ono wykonane z wykorzystaniem zasobów wewnętrznych, jakimi dysponuje przedsiębiorstwo. Długość procedur, zwłaszcza w sytuacji startu programu, to potężne zagrożenie dla projektów. Niestety, instytucje rozpatrujące wnioski nie dotrzymują terminów, a opóźnienia można liczyć nie tyle w dniach, ile nawet w miesiącach (przypadek z Krakowa)<sup>4</sup>. Standardowa procedura wdrażania projektu wygląda tak, że po złożeniu wniosku do właściwego urzędu należy czekać najpierw na ocenę formalną wniosku (w zależności od programu od tygodnia do dwóch–trzech miesięcy). Następnie czeka się na wyniki oceny merytorycznej zgłoszonych projektów. Z reguły ten etap trwa 2–3 razy dłużej niż oczekiwanie na ocenę formalną. W terminie około 2 tygodni po ogłoszeniu wyników ma miejsce podpisanie umowy. W tej chwili można przystąpić do realizacji projektu z zastrzeżeniem, iż należy robić to, korzystając z własnych środków. Wsparcie unijne otrzymuje się najszybciej po upływie 1–2 miesięcy od podpisania umowy. W ostatecznym rozrachunku, od przygotowania wniosku do uzyskania środków unijnych mija przeciętnie pół roku (kalkulacja nie uwzględnia wspomnianych wcześniej opóźnień urzędniczych). Uwzględniając czas, w którym podjęta zostanie ostateczna decyzja o startowaniu po dotacje, a także prace nad przygotowaniem wniosku, z kalkulacji wynika, że proces wnioskowania o dotacje średnio trwa niecały rok. Niezwykle istotne jest to, iż w przeprowadzonych szacunkach nie wziąłem pod uwagę tego, że w zależności od programu nabór wniosków dla poszczególnych działań ogłaszany jest tylko 1–2 razy w roku, co może być przyczyną kolejnych opóźnień w procesie inwestycyjnym.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> M. Kulig, *Szkolenia finansowane przez dotacje – krajobraz z funduszami, czyli refleksje szkoleniowca*, [http://gospodarka.gazeta.pl/firma/1,61647,6587278,Szkolenia\\_finansowane\\_przez\\_dotacje\\_krajobraz\\_z.html](http://gospodarka.gazeta.pl/firma/1,61647,6587278,Szkolenia_finansowane_przez_dotacje_krajobraz_z.html) (dostęp: 3 grudnia 2009).

W kontekście tego, co zostało napisane, nieaktualne wydaje się powiedzenie „czas to pieniąż”.

W poprzednim akapicie przeprowadzono szacunkową ocenę czasu, jaki mija od podjęcia decyzji o wystąpieniu po dotację do jej otrzymania. Należy zauważyć, że z perspektywy pojedynczego przedsiębiorstwa czas oczekiwania nigdy nie okaże się tak kosztowny dla przedsiębiorstwa jak drugi możliwy scenariusz. Scenariusz ten realizuje się, gdy przygoda z urzędnikami kończy się mniej więcej w  $\frac{3}{4}$  opisanej wcześniej drogi. Chodzi tu dokładnie o sytuację, gdy wniosek odpada po wynikach oceny merytorycznej. Przedsiębiorca pozostaje wtedy z pomysłem na biznes, prawdopodobnie już na zawsze, w swojej głowie i na papierze. Natomiast jeśli doczeka się on realizacji, to przedsiębiorca nie będzie mógł w pełni wykorzystać przewagi konkurencyjnej, jaką osiągnąłby, gdyby od razu rozpoczął działalność. Z opisanym drugim scenariuszem coraz częściej mamy do czynienia w rzeczywistości (ryc. 1). Warto zauważyć także, że w miarę upływu czasu przyznawania dotacji konkurencja między przedsiębiorcami (czy też firmami doradczymi) w ubieganiu się o dotacje będzie coraz większa, a dostępnych środków coraz mniej. Wspomniana konkurencja w ubieganiu się o dotacje przejawiać się będzie w tym, że do urzędów trafiać będą wręcz idealnie wypełniające kryteria unijne wnioski. To z kolei spowoduje, że ocena wniosków będzie sprawiała urzędnikom coraz większe trudności. Następstwem tego będzie wzrost liczby wniosków, które zostały odrzucone (na ryc. 1 widać wyraźny procentowy wzrost odrzuconych wniosków w ciągu 10 miesięcy).



Ryc. 1. Procentowy udział odrzuconych wniosków w stosunku do złożonych na przykładzie Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki

Źródło: <http://www.rp.pl/galeria/13,2,376404.html>.

Samo staranie się o dotacje wiąże się z kosztami, co prowadzi do nieefektywnej alokacji posiadanych zasobów. Oprócz godzin spędzonych na studiowaniu doku-

mentacji rozmaitych programów przydzielania dotacji dochodzą także opłaty urzędowe, rozmowy telefoniczne, dojazdy itd. Czas, który mógłby być przeznaczony na wykonywanie normalnej pracy, w sensie działalności podstawowej przedsiębiorstwa, jest trwoniony na zmagania z urzędami, urzędnikami i absurdalnymi regulacjami<sup>5</sup>.

Przyznawanie dotacji jest szczegółowo uregulowane w wielu bardzo skomplikowanych i zawitych aktach prawnych. Akty te tworzone są na różnych szczeblach władzy zgodnie z obowiązującą hierarchią urzędniczą. Na przykładzie programu mającego na celu rozwój turystyki w województwie dolnośląskim (konkursu 1.1.D1) wskazane zostaną kolejno dokumenty, z którymi musi być spójny projekt, aby uzyskać dofinansowanie. Dokumentem podstawowym jest *Narodowa Strategia Spójności*, czyli inaczej *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013* (165 stron), następnie obowiązuje dokument *Kierunki rozwoju turystyki do 2015 roku* (128 stron), kolejnymi dokumentami dotyczącymi tej tematyki, które powstały na szczeblu centralnym, są *Marketingowa Strategia Polski w sektorze turystyki na lata 2008–2015* (152 strony) oraz *Narodowa Strategia Rozwoju Kultury na lata 2004–2013* (152 strony). Uszczegółowienie tychże aktów prawnych stanowią dokumenty powstałe na szczeblu regionalnym, czyli *Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku* (76 stron), *Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007–2013* (190 stron), *Program Rozwoju Turystyki dla Województwa Dolnośląskiego* (249 stron). Zgodnie z treścią wszystkich tych aktów prawnych (razem ponad 1000 stron) opracowane zostają przez Dolnośląską Instytucję Pośredniczącą ostateczne wytyczne, jakie obowiązują wnioskodawców chcących uzyskać wsparcie w tym konkursie. Mając na uwadze hierarchiczność i liczbę dokumentów, na podstawie których opracowane są konkursy o dofinansowanie, można uznać ten system za centralnie planowany. Należy pamiętać, że jeszcze nigdy gospodarki czy ich gałęzie oparte na centralnym planowaniu nie wychodziły na tym dobrze w dłuższym czasie. Tyczyć się to zarówno amerykańskiego przemysłu stalowego, polskich usług pocztowych, rolnictwa Unii Europejskiej, jak też gospodarek III Rzeszy lub ZSRR jako całości (z pominięciem „zdobyczy” wojennych)<sup>6</sup>.

Warto wspomnieć także o tym, że niekiedy przepisy tworzone przez aparat urzędniczy niesprawiedliwie traktują poszczególne podmioty. Przykładem takiego zjawiska może być zmiana wprowadzona poprzez nowelizację ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w zakresie możliwości procedury odwoławczej. O ile wcześniej protest mogli złożyć beneficjenci, których „projekt nie został wyłoniony do dofinansowania”, o tyle obecnie środki odwoławcze można wnieść

<sup>5</sup> K. Szczepański, *op. cit.*

<sup>6</sup> *Ibidem.*

„w przypadku negatywnej oceny projektu”. W praktyce instytucje wdrażające odmawiają teraz prawa złożenia protestu wnioskodawcom, którzy zdobyli wystarczająco dużo punktów, aby móc otrzymać dofinansowanie, jednak znaleźli się na liście rezerwowej z powodu wyczerpania budżetu w danym działaniu. Jednocześnie projekty, które uzyskały mniej punktów niż niezbędne minimum i nie zakwalifikowały się do dofinansowania, mają pełne prawo odwoływać się i większą możliwość na uzyskanie dotacji (z rezerwy przeznaczonej na ten cel). Takie działania są krzywdzące dla przedsiębiorców, którzy przedstawili bardzo dobre projekty, a w walce o dotację przegrywają z projektami ocenionymi jako znacznie słabsze<sup>7</sup>.

Aby polskie przedsiębiorstwa lub samorządy mogły otrzymywać dotacje, polska administracja musi zatrudniać ogromną liczbę nowych bezproduktywnych urzędników do obsługi unijnych dotacji. Oczywiście za pieniądze polskich podatników. Według poufnego raportu Komisji Europejskiej „ogromny wzrost odpowiednio przeszkolonego personelu jest niezbędny”. Mówi się o wzroście zatrudnienia urzędników o około 200%! W samej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) do obsługi systemu IACS (International Association of Classification Societies), który jest częścią Wspólnej Polityki Rolnej, znalazło zatrudnienie około 5 tys. nowych urzędników, a budowa tego systemu w latach 1999–2005 kosztowała łącznie 4 mld zł<sup>8</sup>. Przykład tutaj przytoczony daje tylko wyobrażenie o wielkości tego zjawiska i obciążeniach budżetowych z tego wynikających. ARiMR nie jest przecież największą instytucją pośredniczącą w redystrybucji unijnych pieniędzy. Szacuje się, że w około 30 instytucjach państwowych otwarto działy specjalizujące się w dotacjach. Dlatego też trudno jest określić dokładnie koszty (oczywiście nie są publikowane żadne oficjalne dane na ten temat), jakie wynikają z funkcjonowania mechanizmu przyznawania dotacji. Warto tylko po raz kolejny przypomnieć, że obciążenia z tego tytułu ponoszą polscy obywatele.

Kolejnym problemem, jaki także dotyczy sfery urzędniczej, jest efektywność działań przez nią podejmowanych. Nie jest to oczywiście wina jednostek zatrudnionych na poszczególnych stanowiskach. Na potrzeby tego artykułu można przyjąć, iż urzędnicy dokładają wszelkich starań, aby rzetelnie wywiązać się z obowiązków na nich ciążyących. Należy się jednak zastanowić, czy można oczekiwać od urzędnika wyboru najlepszego merytorycznie projektu, skoro nie ma on pojęcia o ryzyku i prawdziwej efektywności? Przecież będzie on tylko pilnował, czy papiery są wypełnione zgodnie z procedurą! Ponadto na nieefektywność jego działań ma wpływ także fakt, iż ciężąca na nim odpowiedzialność jest zerowa, jego możliwości

<sup>7</sup> K. Grabowska-Klimczak, *Plusy i minusy dotacji unijnych*, <http://www.biznesplany.biz/2009/11/plusy-i-minusy-dotacji-unijnych> (dostęp: 3 grudnia 2009).

<sup>8</sup> T. Cukiernik, *10 powodów, dla których należy zrezygnować z dotacji unijnych*, „Najwyższy CZAS!” 2003, nr 29–30.

zweryfikowania rzeczywistości są wątpliwe, a co więcej jego kompetencje i doświadczenie w inwestycjach – żadne. Przecież od zawsze jest na pensji rządowej.

Warto również poruszyć kwestię efektywności wydawania cudzych pieniędzy, ponieważ co do zasady przedsięwzięcia realizowane z cudzych pieniędzy są nieefektywne. Podobnego zdania jest amerykański ekonomista Henry Hazlitt, który twierdzi, że skutkiem subwencji jest to, „że kapitał i pracę wyprowadza się z przemysłów, w których mogą pracować bardziej wydajnie, a kieruje do przemysłu, w którym są mniej efektywne. Wytwarza się mniej bogactwa. Przeciętny standard życia obniża się w porównaniu z tym, jaki byłby możliwy”. Podobne zdanie na ten temat ma także inny szanowany ekonomista i laureat Nagrody Nobla – Milton Friedman. Według niego istnieją cztery sposoby wydawania pieniędzy. Pierwszy – gdy wydajemy swoje pieniądze na siebie, drugi – gdy przeznaczamy nasze złotówki na kogoś innego, trzeci – gdy cudze pieniądze wydajemy na siebie, a czwarty to wydawanie cudzych pieniędzy na kogoś nieznanego. Friedman uznał, że najbardziej efektywny jest pierwszy opisany sposób. Z kolei czwarty uznał za kompletnie nieracjonalny, gdyż w zasadzie nikt nie może wiedzieć, czego komu w danym czasie potrzeba<sup>9</sup>. Niestety rozważając kwestię dotacji unijnych, mamy w zasadzie do czynienia tylko z czwartym spośród wymienionych sposobów. Co więcej, projekty, na które przyznawane są dotacje, powstają według zasad będących całkowitym zaprzeczeniem rachunku ekonomicznego. Większość nigdy by nie powstała, ale nie dlatego, że ich twórcom brakuje kapitału początkowego, jak często tłumaczy się *status quo* całego systemu. Nie powstałyby, bo są nikomu niepotrzebne, mierne i wtórne. Żyjemy w czasach, w których zdobycie kapitału początkowego nie jest problemem. Większość ludzi już pewnie zapomniała, że można oszczędzać (o zgrozo!). Ponadto można zaprosić do interesu współnika z pieniędzmi. Można pożyczyć w banku. Wówczas warunkiem powodzenia jest naprawdę dobry biznesplan zakładający rentowność przedsięwzięcia i zyski. A to oznacza, że produkt czy usługa są potrzebne, a całość ma szansę na sukces. W tym kontekście należy pamiętać, że Dolina Krzemowa nie powstała za pieniądze amerykańskich podatników<sup>10</sup>.

Dotacje do inwestycji mogą powodować zmianę istoty samej inwestycji. Gdyby nie istniały fundusze, prywatni przedsiębiorcy lokowałiby swoje pieniądze w inne przedsięwzięcia, prawdopodobnie bardziej efektywne i produktywne. Jak uważają analitycy ekonomiczni z holenderskiego Tinbergen Institute, fundusze unijne są inwestowane w specyficzne projekty, takie jak zwiększanie wartości kulturalnych czy środowiskowych, które niekoniecznie powodują wzrost gospodarczy. Ponadto, podobnie jak różnorakie ulgi i odpisy podatkowe, państwowe

<sup>9</sup> P. Toboła-Pertkiewicz, *Fundusz dobry na wszystko*, <http://www.kapitalizm.republika.pl/fundusz.html> (dostęp: 3 grudnia 2009).

<sup>10</sup> T. Teluk, *Unijne dotacje zabijają w Polakach resztki przedsiębiorczości*, <http://www.teluk.net/2009/11zabijanie-innowacji.htm>.

fundusze zachęcają firmy do kupowania konkretnych, niekoniecznie potrzebnych produktów<sup>11</sup>. W dokumentach programowych czasami umieszczane są irracjonalne wymagania wobec wnioskodawców. Przykładem może być przypadek opisany przez Annę Cieślak w „Rzeczpospolitej”. Ze względu na konieczność zgodności założeń przedsięwzięcia z polityką horyzontalną UE dotyczącą równouprawnienia został odrzucony wniosek przewidujący szkolenia dla murarzy (mężczyzn). Oto co mówi na ten temat przedsiębiorca: „Mój wniosek odpadł, ponieważ założyłem, że na kurs dla murarzy przyjdą sami mężczyźni. Bo skąd mam wziąć zainteresowane kobiety? Przeprowadzić na siłę?”<sup>12</sup>

Mechanizm zastosowany przy redystrybucji środków unijnych zawiera wiele rozwiązań stanowiących zachętę do nieuczciwego postępowania i korupcji. Przyznawanie dotacji unijnych odbywa się na pograniczu biznesu i polityki, przez co stanowi pokusę do nadużyć zarówno dla przedsiębiorców, jak i urzędników. Wynika to z banalnego faktu zarządzania przez urzędnika cudzymi pieniędzmi i dysponowania nimi według własnego uznania, zasłaniając się prawem. Przykładów korupcji jest bardzo dużo. Ciekawy przypadek miał miejsce w Grecji. Tamtejsi rolnicy w jednym roku złożyli wnioski o dofinansowanie do obszarów rolniczych na obszar stanowiący 130% całej powierzchni kraju. Z pewnymi negatywnymi zjawiskami mamy do czynienia także w Polsce. Jednym z takich zjawisk jest łączenie pracy przy ocenie wniosków z pracą w prywatnej firmie zajmującej się doradztwem unijnym. Taka sytuacja może skutkować nieuczciwą oceną projektów, przy których tworzeniu się uczestniczyło. Przecież największe przychody firmy doradcze osiągają z prowizji za wnioski przyjęte do realizacji. Niestety z raportu sporządzonego przez Bussines Center Club w 2009 roku wynika, że aż 13 z 83 urzędników oceniających wnioski w województwie dolnośląskim pracuje też w firmach zewnętrznych, działających w branży funduszy unijnych<sup>13</sup>. Kolejny problem w tej sprawie stanowi zbyt duży zakres wydatków, jakie mogą zostać objęte wsparciem unijnym, czyli tzw. wydatków kwalifikowalnych. Możliwe jest uzyskanie środków na działania, które właściwie nie przynoszą wymiernych efektów albo efekty te są zbyt trudne do zmierzenia. Mam tutaj na myśli chociażby wydatki na usługi doradcze bądź też kursy rozwijające pewne umiejętności. Przez funkcjonowanie tego typu rozwiązań prawnych coraz więcej osób planuje swoją przyszłą działalność, przewidując w projekcie wiele nieuczciwych posunięć pozwalających na przywłaszczenie części dofinansowania do własnej kieszeni.

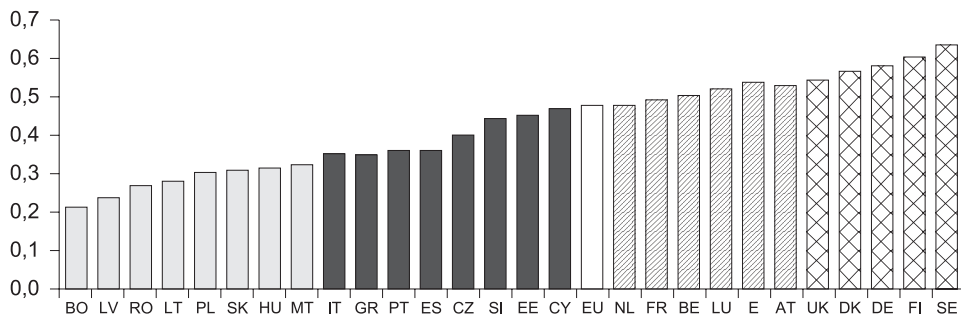
Do przemyślenia pozostaje jeszcze aspekt innowacyjności naszej gospodarki. Na podstawie danych (ryc. 2) pochodzących z *European Innovation Scoreboard* (EIS), czyli corocznego raportu przedstawiającego wyniki badań poziomu innowacyjności poszczególnych państw, należy bezsprzecznie stwierdzić, iż Polska

<sup>11</sup> T. Cukiernik, *op. cit.*

<sup>12</sup> A. Cieślak, *Pułapka równouprawnienia w unijnych dotacjach*, <http://www.rp.pl/artykul/13,376404.html> (dostęp: 3 grudnia 2009).

<sup>13</sup> E. Winnicka, *Lekcja europejskiego dla początkujących*, „Polityka” nr 44, 31 października 2009.





Ryc. 2. Wartości sumarycznego wskaźnika innowacyjności dla poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej

Źródło: *European Innovation Scoreboard 2008*.

prezentuje się bardzo słabo pod tym względem. Zgodnie z metodologią zastosowaną przez twórców raportu, została zakwalifikowana do najsłabszej grupy – „krajów doganiających”. Oprócz niej wyróżnione zostały odpowiednio „kraje cofające się”, „kraje tracące rozpęd” i „kraje posuwające się naprzód” (dla poszczególnych grup zastosowano inny deseń słupków na ryc. 2). Warto zastanowić się, czy dzięki dotacjom unijnym sytuacja Polski może się poprawić? Wydaje się, że sygnały świadczące o pozytywnym wpływie dotacji na rozwój techniczny są bardzo słabe i nie rokują zbyt dobrze. Jako dodatkowy argument skłaniający mnie do takiego zdania chciałbym przytoczyć definicję innowacyjności, jaką ustalili urzędnicy Lubelskiej Agencji Wspierania Przedsiębiorczości<sup>14</sup>:

Innowacja planowana do wdrożenia w ramach przedsięwzięcia technologia powinna być:

- znana i stosowana w skali regionu poniżej 1 roku;
- znana i stosowana w skali kraju poniżej 3 lat;
- znana i stosowana w skali międzynarodowej poniżej 5 lat.

Taka definicja nie obowiązuje w całym kraju, czasami jest ona nieznacznie modyfikowana w zależności od programu, w jakim się ją stosuje. Mimo to należy stwierdzić, iż okres 3 bądź też 5 lat w obecnych warunkach gospodarczych (mam tu na myśli globalizację i nowoczesne kanały porozumiewania się) to zbyt długi czas, aby zasłużyć na zaszczytne miano „innowatora”. Przez stosowanie tak liberalnej definicji innowacyjności rozleniwiamy przedsiębiorców. Dlatego też większość projektów to dublowanie przedsięwzięć, które już są na rynku, ewentualnie kalki rozwiązań z zachodu (to szczyt kreatywności naszych pseudo-innowatorów). Generalnie, można więc się bez nich obejść. Powstaje zatem pytanie, czy system dotacji nie jest stworzony po to, aby celowo umocnić Polskę w obecnym stadium. Stadium technologicznego skansenu?<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Lubelska Agencja Wspierania Przedsiębiorczości, [http://www.lawp.lubelskie.pl/pdf/innowacja\\_definicja.pdf](http://www.lawp.lubelskie.pl/pdf/innowacja_definicja.pdf) (dostęp: 3 grudnia 2009).

<sup>15</sup> T. Teluk, *op. cit.*

Bardzo ważnym aspektem, jaki należy rozważyć, jest to, czy w ostatecznym rozrachunku Polska jest „beneficjentem netto”? Mianem beneficjenta netto określa się państwo, które otrzymuje z Unii więcej środków, niż wynosi wartość składki członkowskiej, jaką wpłaciło ono do budżetu UE. Porównując tylko te dwie wartości, nie ma wątpliwości, iż Polska jeszcze przez kilka najbliższych lat do grupy takich beneficjentów będzie zaliczana. Sprawa komplikuje się jednak, gdy po stronie wydatków zamierzamy uwzględnić inne niż składka członkowska rzeczywiście ponoszone koszty. Do innych obciążeń z pewnością należy zaliczyć koszty biurokracji i koszty przygotowania wniosków (opisane wcześniej), koszty prefinansowania projektów i koszty współfinansowania. Próbę przeprowadzenia tej bardziej skomplikowanej kalkulacji, która dużo lepiej odzwierciedla rzeczywistość, podjął w swojej pracy *Rzeczywiste koszty dotacji unijnych* Tomasz Cukiernik<sup>16</sup>. W tabeli zaprezentowane zostały jej wyniki. Według autora publikacji koszty, jakie ponosi polska gospodarka, stanowią 117% wartości dotacji, jakie trafiają do naszego kraju. Po wnikliwym przeanalizowaniu metodologii badań, jakie przeprowadził Cukiernik, muszę stwierdzić, że nie do końca zgadzam się z uzyskanymi przez niego wynikami. Przyznać jednak należy, że lwia część obliczeń dokonana została z wykorzystaniem rzetelnych danych statystycznych i nie można jej nic zarzucić. Szczegółowy opis niniejszej kalkulacji stanowi temat na osobny artykuł. Należy tylko zasygnalizować, że poza składką członkowską ponosimy także inne koszty. W związku z tym, Polska straci status „beneficjenta netto” na rzecz „płatnika netto” dużo szybciej, niż ogłoszą to politycy i wiodące media.

Tabela 1. Bilans członkostwa Polski w Unii Europejskiej (dane z 2006 roku)

Lp.	Pozycja	mld euro	% dotacji
	Dotacje z UE	91	100
1.	Fundusze strukturalne i spójnościowe	59,5	65,5
2.	Dotacje dla rolnictwa	27	29,5
3.	Pozostałe	4,5	5
	Wydatki po stronie polskiej	106,8	117,5
1.	Składka unijna	22,6	25
2.	Koszty biurokracji	6,5	7
3.	Koszty przygotowania wniosków przyjętych	13,5	15
4.	Koszty przygotowania wniosków odrzuconych	16	17,5
5.	Prefinansowanie projektów	12	13
6.	Współfinansowanie ze środków publicznych	16,3	18
7.	Współfinansowanie ze środków prywatnych	19,9	22
	Bilans	-15,8	-17,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie artykułu T. Cukiernika, *Rzeczywiste koszty dotacji unijnych*, „Najwyższy CZAS!” 2009, nr 29–30.

<sup>16</sup> Artykuł ukazał się pod zmienionym tytułem *Plan anty-Marshalla*, „Wprost” 2006, nr 39.

## Podsumowanie

Mimo wszystkich argumentów, które świadczą o negatywnym wpływie dotacji na postęp techniczny i gospodarkę, nie powinno się ganić przedsiębiorców, którzy podejmują ryzyko starania się o dotacje unijne. Funkcjonują oni w takich a nie innych warunkach gospodarczych, więc jeśli uważają, że mogą odnieść z tego korzyści, powinni występować o dotacje. Problemem jest jednak to, że mają oni możliwość występowania po cudze pieniądze, co w dłuższej perspektywie z pewnością przyniesie negatywne konsekwencje dla gospodarek wszystkich państw na terenie których przyznawane są dotacje. Efekt taki można obecnie zaobserwować w Grecji, która od lat 80. jest beneficjentem netto oraz krajem, który otrzymał do tej pory najwięcej funduszy z UE. Mimo olbrzymiego wsparcia, w grudniu 2009 r. pojawiły się informacje o poważnych problemach finansowych tego państwa. Według prognoz, jeśli nie nastąpią gruntowne reformy, to zadłużenie w 2010 r. wyniesie 125% PKB Grecji<sup>17</sup>.

Ponadto warto zwrócić uwagę na to, że w gospodarce, w której występują dotacje, zabijany jest rozwój i przedsiębiorczość ludzka. Poprzez machinę biurokratyczną reglamentowana jest każda dziedzina ludzkiej aktywności. W konsekwencji zanika wolna konkurencja. W rzeczywistości to biurokraci decydują o tym, które wynalazki ujrzą światło dzienne, a które nie. Poza tym „aktywność socjalna państwa” polegająca na zabieraniu bogatym i dawaniu biednym, zmusza zaradnych i przedsiębiorczych do ukrywania swych dochodów, a pobierających świadczenia socjalne demoralizuje. W efekcie tych pierwszych ubywa, tych drugich przybywa. Ten, co otrzymuje i tak nie jest zadowolony, bo zawsze uważa, że powinien otrzymać więcej. Zadowolona jest tylko biurokracja pośrednicząca<sup>18</sup>.

Przedstawione w niniejszym artykule fakty, popierające tezę o negatywnym wpływie dotacji unijnych na postęp techniczny i całą gospodarkę Polską, powinny być wzięte pod uwagę przez osoby decydujące o zasadach funkcjonowania dotacji. Celem tego referatu nie jest nakłanianie wszystkich ludzi do podzielenia zdania, jakie reprezentuje autor. Jest nim natomiast zasygnalizowanie pewnych negatywnych konsekwencji funkcjonowania takiego modelu zagorzałym entuzjastom dotacji. System przyznawania dofinansowań wymaga zmian, a sprawy poruszone w tym opracowaniu powinny wyznaczać ich kierunek. Najkorzystniej jest pozostawić redystrybucję dochodów samemu rynkowi, jednocześnie zmniejszając podatki, co w niedalekiej przyszłości poskutkuje podniesieniem konkurencyjności gospodarki i zwiększenia tempa jej rozwoju. Należy bowiem podkreślić, że co do zasady negatywne konsekwencje dotacji odnoszą się do całej gospodarki, w przeciwieństwie do korzyści z dotacji, które przede wszystkim odczuwalne są dla po-

<sup>17</sup> *Poważne problemy Grecji*, <http://biznes.interia.pl/news/powazne-problemy-grecji,1408523>.

<sup>18</sup> W. Niszcza, *Refleksje prawnicowca*, <http://www.konserwatywizm.pl/publicystyka.php/Artykul/3934> (dostęp: 3 grudnia 2009).

jedynczych podmiotów będących bezpośrednimi beneficjentami. Beneficjenci dotacji stanowią zaś tylko niewielki odsetek spośród ponad 1,7 mln podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w Polsce.

## Bibliografia

- Cieślak A., *Pułapka równouprawnienia w unijnych dotacjach*, <http://www.rp.pl/artykul/13,376404.html> (dostęp: 3 grudnia 2009).
- Cukiernik T., *10 powodów, dla których należy zrezygnować z dotacji unijnych*, „Najwyższy CZAS!” 2003, nr 29–30.
- Dokument opublikowany przez Lubelską Agencję Wspierania Przedsiębiorczości, [http://www.lawp.lubelskie.pl/pdf/innowacja\\_definicja.pdf](http://www.lawp.lubelskie.pl/pdf/innowacja_definicja.pdf) (dostęp: 3 grudnia 2009).
- Grabowska-Klimczak K., *Plusy i minusy dotacji unijnych*, <http://www.biznesplany.biz/2009/11/plusy-i-minusy-dotacji-unijnych> (dostęp: 3 grudnia 2009).
- Kulig M., *Szkolenia finansowane przez dotacje – krajobraz z funduszami, czyli refleksje szkoleniowca*, [http://gospodarka.gazeta.pl/firma/1,61647,6587278,Szkolenia\\_finansowane\\_przez\\_dotacje\\_krajobraz\\_z.html](http://gospodarka.gazeta.pl/firma/1,61647,6587278,Szkolenia_finansowane_przez_dotacje_krajobraz_z.html) (dostęp: 3 grudnia 2009).
- Niszczyk W., *Refleksje prawnicowca*, <http://www.konserwatywizm.pl/publicystyka.php/Artykul/3934> (dostęp: 3 grudnia 2009).
- Poważne problemy Grecji*, <http://biznes.interia.pl/news/powazne-problemy-grecji,1408523>.
- Szczepański K., *Ciemna strona dotacji – o dotacjach bardzo krytycznie*, <http://www.biznesplany.biz/2009/10/ciemna-strona-dotacji-o-dotacjach-bardzo-krytycznie> (dostęp: 2 grudnia 2009).
- Toboła-Pertkiewicz P., *Fundusz dobry na wszystko*, <http://www.kapitalizm.republika.pl/fundusz.html> (dostęp: 3 grudnia 2009).
- Winnicka E., *Lekcja europejskiego dla początkujących*, „Polityka” nr 44, 31 października 2009.

## Negative influence of European funds on technical progress and Polish economy

### Summary

The main goal of the article is to prove a negative causality between European funds and condition of Polish economy. The author does not intend to convince the readers to admit the validity of the represented opinion, but would like to signal the possibility of occurrence of adverse consequences. Arguments are put in the medium or long term horizon. Among the negative consequences for the economy can be listed: the ineffectiveness of enterprises, too extensive bureaucracy, a waste of production factors, disturbed competition, too complicated legislation rules and the possibility of corruption and fraud.