

Zofia Szpringer\*

## Budżet Unii Europejskiej a budżet państwa Polski

**EU budget and Poland's government budget:** In this article, the author discusses selected aspects of Poland's government budget in the wider context of the EU budget, with particular focus on connections and interactions between the two governments. The paper begins by providing a review of legal regulations concerning EU funds as they apply to national government. Next, the specific character of EU budget and its features are explained. In conclusion, the author discusses linkages between the EU budget and Poland's national budget.

**Słowa kluczowe:** *polityka finansowa, polityka budżetowa, budżet UE, budżet państwa, fundusze unijne*

**Keywords:** *financial policy, budgetary policy, EU budget, government budget, EU funds*

\* Doktor nauk ekonomicznych, kierownik Zespołu Analiz Finansowych i Budżetu Państwa BAS; e-mail: zofia.szpringer@sejm.gov.pl.

Celem artykułu jest przedstawienie najważniejszych informacji dotyczących budżetu środków europejskich, relacji polskiego budżetu państwa z budżetem unijnym, a także stopnia powiązania polskiego budżetu z budżetem UE.

### Ważniejsze regulacje dotyczące środków UE

Ustawa o finansach publicznych (u.o.f.p.)<sup>1</sup> zawiera najistotniejsze regulacje dotyczące nie tylko budżetu państwa, ale też budżetu środków euro-

<sup>1</sup> Zob. ustawa o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r., Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.

pejskich w zakresie m.in. pozyskiwania, współfinansowania i wydatkowania środków unijnych, ich klasyfikowania, ujmowania w budżecie państwa i sprawozdaniu z jego wykonania oraz w „Wieloletnim planie finansowym państwa”. Poniżej przywołane zostaną tylko niektóre z nich (z uwzględnieniem tych, które mają sprzyjać lepszemu absorpcji środków unijnych) z tego powodu, że jest ich zbyt wiele i są one bardzo szczegółowe.

Ustawa o finansach publicznych stanowi, że wydatki budżetu państwa ujmują się w załączniku do ustawy budżetowej w podziale na części, działy i rozdziały klasyfikacji budżetowej wydatków oraz grupy wydatków, z wyodrębnieniem wydatków przeznaczonych na:

- 1) realizację projektów pomocy technicznej programów finansowanych z udziałem środków europejskich<sup>2</sup>,
- 2) współfinansowanie realizacji programów finansowanych z udziałem środków europejskich<sup>3</sup>,
- 3) realizację programów: Norweski Mechanizm Finansowy 2004–2009 oraz Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2004–2009.

Ustawa o finansach publicznych wskazuje też, że wydatki budżetu państwa są przeznaczone na wpłaty do budżetu Unii Europejskiej (są to środki własne Unii Europejskiej ujmowane w załączniku nr 2 ustawy budżetowej w części 84, zwane też potocznie polską składką do ogólnego budżetu UE).

Wpłaty środków własnych UE do jej budżetu powinny być dokonywane w terminach i wysokości wynikających z umowy międzynarodowej. Jeżeli jednak w trakcie roku budżetowego – w wyniku zmian wprowadzonych w budżecie ogólnym UE – wpłata środków własnych ulegnie zwiększeniu i nie będzie możliwe pokrycie zwiększonych środków z rezerw celowych, Rada Ministrów (RM) powinna przedstawić sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu propozycje sfinansowania zwiększonego wydatku. Przy czym w pierwszej kolejności na ten cel przeznaczają się wydatki zablokowane na podstawie art. 177 u.o.f.p.<sup>4</sup>, a następnie niepodzielone rezerwy celowe. Pozytywna opinia sejmowej komisji oznacza upoważnienie dla Ministra Finansów do przeniesienia wydatków między częściami i działami oraz zgodę na zmianę przeznaczenia rezerw celowych (zob. art. 167 u.o.f.p.).

<sup>2</sup> Także środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 5 u.o.f.p. Zob. art. 116 u.o.f.p.

<sup>3</sup> Także wpłat do wspólnych budżetów pomocy technicznej programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 5 u.o.f.p.

<sup>4</sup> Zgodnie z tym przepisem wydatki mogą być zablokowane w przypadku stwierdzenia: niegospodarności w określonych jednostkach, opóźnień w realizacji zadań, nadmiaru posiadanych środków oraz naruszenia zasad gospodarki finansowej.

Budżet środków europejskich zgodnie z postanowieniami u.o.f.p. jest rocznym planem dochodów i podlegających refundacji wydatków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich, z wyłączeniem środków przeznaczonych na realizację projektów pomocy technicznej<sup>5</sup>. W budżecie środków europejskich ujmuje się dochody z tytułu realizacji programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich w części podlegającej refundacji. Natomiast różnica pomiędzy dochodami a wydatkami budżetu środków europejskich stanowi odpowiednio nadwyżkę budżetu środków europejskich albo deficyt budżetu środków europejskich. Deficyt budżetu środków europejskich albo nadwyżka środków europejskich nie są wliczane do, odpowiednio, deficytu albo nadwyżki budżetu państwa<sup>6</sup>. Deficyt budżetu środków europejskich jest finansowany w ramach potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, natomiast nadwyżka budżetu środków europejskich jest źródłem spłaty zobowiązań budżetu państwa zaciągniętych na pokrycie deficytu budżetu środków europejskich. Niewliczanie deficytu budżetu środków europejskich do deficytu budżetu państwa ma przyczynić się do zachowania płynności w realizacji narodowych strategicznych ram odniesienia w kolejnych latach<sup>7</sup>.

Środki pochodzące z budżetu UE<sup>8</sup> klasyfikowane są m.in. wg działań i rozdziałów, określających rodzaj działalności, oraz paragrafów, określających rodzaj dochodu, przychodu lub wydatku<sup>9</sup>.

Dochody budżetu środków europejskich ujmuje się w ustawie budżetowej według części klasyfikacji budżetowej oraz programów finansowanych

<sup>5</sup> Oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 4 lit. b tiret drugie (tj. środków na realizację wspólnej polityki rolnej (WPR), Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej na wydatki, o których mowa w art. 3 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE)1290/2005). Zob. art. 117 u.o.f.p.

<sup>6</sup> Rozwiązanie to ma sprzyjać przejrzystości systemu finansowania, przyspieszyć przekazywanie środków beneficjentom i zwiększyć kontrolę państwa nad środkami budżetowymi, a jednocześnie wyeliminować konieczność rozliczania dotacji rozwojowej z końcem roku budżetowego. Zob. W. Miemiec, *Pojęcie i zakres budżetu środków europejskich* [w:] *Europejskie bezzwrotne źródła finansowania polityki regionalnej w Polsce. Aspekty prawnofinansowe*. W. Miemiec (red.), Unimex, Wrocław 2012, s. 167.

<sup>7</sup> Zob. Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych, druk sejmowy nr 1181/ VI kad., s. 36.

<sup>8</sup> Oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz inne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi.

<sup>9</sup> Wydatki publiczne klasyfikuje się również według dodatkowej klasyfikacji określającej kody wydatków strukturalnych. Zob. art. 39 u.o.f.p.

z udziałem środków europejskich. Natomiast wydatki budżetu środków europejskich ujmuje się w ustawie budżetowej w podziale na części i działy klasyfikacji wydatków oraz programy finansowane z udziałem środków europejskich w ramach części i działów klasyfikacji wydatków<sup>10</sup>.

Ustawa o finansach publicznych stanowi też, że programy finansowane z udziałem środków europejskich są ujmowane w załączniku do ustawy budżetowej. Przy czym dla każdego programu w załączniku określa się<sup>11</sup>:

- instytucję zarządzającą,
- środki na realizację programu, w tym:
  - a) środki europejskie,
  - b) środki pochodzące z budżetu państwa,
  - c) środki pochodzące z budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
  - d) inne publiczne środki krajowe,
  - e) inne środki,
- kategorie interwencji funduszy strukturalnych,
- planowane w roku budżetowym i kolejnych dwóch latach dochody budżetu państwa z tytułu wpływu środków europejskich,
- planowane w roku budżetowym i kolejnych dwóch latach wydatki na realizację programu,
- plan wydatków budżetu państwa w roku budżetowym na finansowanie programu.

Środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej<sup>12</sup> są środkami publicznymi (zob. art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.f.p.). Oznacza to tym samym poddanie ich określonym regułom dotyczącym przestrzegania zasad gospodarki finansowej<sup>13</sup>, mającym zapewnić ich racjonalne wydatkowanie, a także przewidującym stosowanie sankcji w sytuacji nieprzestrzegania tych zasad<sup>14</sup>

<sup>10</sup> Zob. np. art. 119 i 185 u.o.f.p.

<sup>11</sup> Zob. art. 121 u.o.f.p. Zob. też art. 122, wskazujący, jakie jeszcze informacje dotyczące środków unijnych zamieszcza się w załączniku do ustawy budżetowej.

<sup>12</sup> Oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), a także inne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi.

<sup>13</sup> Wskazującym m.in. na to, że dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, zob. np. art. 162 czy art. 169 u.o.f.p.

<sup>14</sup> Na przykład gdy środki przeznaczone na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich są wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem lub wykorzystane z naruszeniem stosownych procedur lub pobrane nienależnie lub w nad-

(zastosowanie mają też przepisy dotyczące naruszenia dyscypliny finansów publicznych<sup>15</sup>). Niemniej należy zauważyć, że w przypadku środków pochodzących z budżetu UE mają też zastosowanie przepisy szczególne dotyczące np. niestosowania zasady jedności materialnej<sup>16</sup>.

Do środków pochodzących z budżetu UE<sup>17</sup> zalicza się w szczególności środki pochodzące z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rybackiego (z wyłączeniem środków Europejskiej Współpracy Terytorialnej oraz środków Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa). Do środków europejskich zalicza się także niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), tj. Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009–2014, Mechanizmu Finansowego EOG 2009–2014, Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy, ale z wyłączeniem środków tej kategorii przewidzianych w instrumentach finansowych poprzedniej perspektywy finansowej. Poza tym do środków europejskich zalicza się środki na realizację wspólnej polityki rolnej, tj. Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej Sekcja Gwarancji, Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich (zob. art. 5 ust. 3 u.o.f.p.).

---

mniejszej wysokości – podlegają zwrotowi przez beneficjenta wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych. Ponadto beneficjent może być na 3 lata wykluczony z możliwości otrzymania środków, zob. art. 207 u.o.f.p. Trzeba zaznaczyć, że przepis art. 207 nie dotyczy WPR, która jest finansowana zgodnie z odrębnymi ustawami.

<sup>15</sup> Zob. art. 13 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz.U. z 2005 r. nr 14, poz. 114 ze zm. Zgodnie z tym artykułem naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest m.in.:

1) przyznanie lub przekazanie środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej bez zachowania lub z naruszeniem procedur obowiązujących przy ich przyznaniu lub przekazaniu;

2) przyznanie lub przekazanie środków na realizację zadań Wspólnej Polityki Rolnej bez zachowania procedur obowiązujących przy uruchamianiu tych środków;

3) wykorzystanie środków, niezgodnie z przeznaczeniem lub niezgodnie z obowiązującymi procedurami.

<sup>16</sup> Przykładowo środki publiczne pochodzące z poszczególnych tytułów co do zasady nie mogą być przeznaczane na finansowanie imiennie wymienionych wydatków, jednakże ograniczenia tego nie stosuje się m.in. w stosunku do wydatków finansowanych z kredytów udzielonych przez międzynarodowe instytucje finansowe, o ile umowa tak stanowi, oraz wydatków finansowanych ze środków europejskich, zob. art. 42 u.o.f.p.

<sup>17</sup> Oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa EFTA.

Budżet środków europejskich obejmuje jedynie tylko część dochodów otrzymywanych z tytułu realizacji programów finansowanych z udziałem wymienionych środków europejskich oraz część wydatków przeznaczonych na finansowanie tych programów, a mianowicie tylko tych, które podlegają refundacji<sup>18</sup>.

Ustawa o finansach publicznych określa prawne formy, w jakich mogą być dokonywane wydatki na realizację programów i projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE<sup>19</sup>. Środki te, zgodnie z ogólną regułą celowości wykorzystania, przeznaczone są wyłącznie na cele określone w umowie międzynarodowej, przepisach odrębnych lub deklaracji dawcy. Stanowi to generalne odstępstwo od budżetowej zasady jedności materialnej. Poza tym wydatki budżetu środków europejskich mają ściśle określony cel przeznaczenia. Cel ten nie został ustalony przez krajową władzę publiczną, lecz przez przepisy umowy międzynarodowej, którą Polska zawarła<sup>20</sup>.

Wydatki na realizację programów i projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE mogą być przeznaczone na:

- realizację projektów przez jednostki budżetowe,
- płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich<sup>21</sup>,
- dotacje celowe dla beneficjentów, obejmujące dotacje celowe na współfinansowanie programów finansowanych z udziałem środków europejskich<sup>22</sup>,
- realizację projektów finansowanych w ramach programu „Środki przejściowe” (*Transistion Facility*),
- realizację wspólnej polityki rolnej zgodnie z odrębnymi ustawami.

Ustawa o finansach publicznych wskazuje, że za obsługę płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich odpowiada Minister Finansów. Minister ten przekazuje na rachunki w Banku Gospodarstwa Krajowego środki na płatności na rzecz beneficjentów, a w przypadku wspólnej polityki rolnej – na rzecz agencji płatniczych. Kwota przekazanych środków nie może być wyższa niż łączny limit wydatków dla programów finansowanych z udziałem środków europejskich,

<sup>18</sup> Zob. W. Miemiec, *Pojęcie i zakres budżetu środków europejskich*, *op. cit.*, s. 159.

<sup>19</sup> Oraz bezzwrotnej pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA.

<sup>20</sup> Zob. W. Miemiec, *Pojęcie i zakres budżetu środków europejskich*, *op. cit.*, s. 160.

<sup>21</sup> Dokonywane na podstawie zlecenia płatności wystawionego przez instytucję, z którą beneficjent zawarł umowę o dofinansowanie, oraz pisemnej zgody dysponenta części budżetowej, zob. art. 188 ust. 1 u.o.f.p.

<sup>22</sup> O których mowa w art. 127 ust. 2 pkt 5 (wkład krajowy) u.o.f.p.

określony w budżecie środków europejskich<sup>23</sup>. Bank Gospodarstwa Krajowego może prowadzić obsługę wypłat na współfinansowanie realizacji programów i projektów finansowanych z udziałem środków europejskich zgodnie z umową zawartą z właściwym dysponentem części budżetowej.

Ustawa o finansach publicznych uwzględnia fakt, że środki unijne są ważne dla Polski, oraz to, że czasowo wykraczają poza roczny budżet państwa, stąd też zgodnie z postanowieniami tej ustawy „Wieloletni plan finansowy państwa”, w podziale na poszczególne lata budżetowe, określa środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej<sup>24</sup>. Poza tym środki unijne znajdują też odzwierciedlenie w tzw. budżecie zadaniowym.

„Wieloletni plan finansowy państwa ma lata 2012–2015”<sup>25</sup> wskazuje, że w latach tych wydatki budżetu państwa mogą wynosić maksymalnie 1359,2 mld zł, przy czym w kwocie tej znajdują się środki na sfinansowanie zobowiązań wynikających z wieloletnich programów (ok. 30 mld zł) oraz wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków UE i otrzymywanych z państw członkowskich EFTA (ok. 40,1 mld zł). Jednocześnie budżet środków europejskich po stronie dochodów wyniesie 265,5 mld zł, a po stronie wydatków 264,5 mld zł (z uwzględnieniem faktu występowania w niektórych latach deficytu bądź nadwyżki budżetowej)<sup>26</sup>.

## Absorpcja środków unijnych

Ustawa o finansach publicznych zawiera regulacje mające sprzyjać lepszemu wykorzystaniu środków unijnych. Dokument ten:

- stanowi, że tzw. reguły wydatkowej (ograniczającej wzrost wydatków do poziomu 1% powyżej inflacji) nie stosuje się do wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków unijnych<sup>27</sup>, aczkolwiek należy wskazać, iż w sytuacji skierowania do Polski zaleceń związanych z istnieniem nadmiernego deficytu<sup>28</sup> do

<sup>23</sup> Dalsze procedury dotyczące dokonywania płatności reguluje przepis art. 192 u.o.f.p.

<sup>24</sup> Wieloletnie plany finansowe publikowane są na stronach MF: ostatnie pod adresem <http://www.mf.gov.pl/index.php?const=6&dzial=330&wysw=4&sub=sub20> [dostęp 19 marca 2012 r.].

<sup>25</sup> Opracowany przy przyjęciu prognozy z ustawy budżetowej na 2012 r.

<sup>26</sup> Zob. Aktualizacja wieloletniego planu finansowego państwa na lata 2012–2015, [http://www.mf.gov.pl/\\_files\\_/bip/bip\\_publicacje/2012/wpfp\\_2012-2015.pdf](http://www.mf.gov.pl/_files_/bip/bip_publicacje/2012/wpfp_2012-2015.pdf) [dostęp 1 czerwca 2012 r.].

<sup>27</sup> To samo dotyczy też środków własnych Unii Europejskiej, zob. art. 112a u.o.f.p.

<sup>28</sup> Tj. zaleceń, o których mowa w art. 126 ust. 7 Traktatu o funkcjonowaniu UE (TFUE).

dnia ich uchylenia Rada Ministrów nie może przyjmować projektów ustaw, których skutkiem finansowym mogłoby być zmniejszenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych, a także powodujących zwiększenie wydatków nieobjętych regułą wydatkową<sup>29</sup>,

- daje możliwość organom administracji rządowej do zaciągania zobowiązań na przygotowanie inwestycji mających zapewnić finansowanie z udziałem środków unijnych, także w sytuacji, gdy relacja państwowego długu publicznego do PKB jest większa niż 55% i mniejsza niż 60% oraz przewiduje prawo dla RM do wyrażenia zgody na realizację inwestycji przewidzianych do finansowania ze środków pochodzących z budżetu UE w sytuacji, gdy relacja państwowego długu publicznego do PKB jest równa bądź przekracza 60% (zob. art. 86 ust. 1 pkt 3 lit. g oraz ust. 2),
- stwarza uprawnienie dla instytucji, z którą beneficjent zawarł umowę o dofinansowanie projektu, do wystawienia zlecenia dokonania płatności zaliczkowej dla beneficjenta przed złożeniem wniosku o płatność (zob. art. 189 u.o.f.p.),
- dopuszcza, by jednostki samorządu terytorialnego mogły zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE,
- przewiduje ujmowanie w budżecie środków europejskich rezerwy celowej na wydatki związane z realizacją programów finansowanych z udziałem środków europejskich<sup>30</sup> w zakresie, w jakim wydatki te podlegają refundacji (zob. art. 120 u.o.f.p.)<sup>31</sup>, a także ujmowanie w budżecie państwa rezerwy celowej na wydatki związane z realizacją programów współfinansowanych z udziałem środków pochodzą-

---

<sup>29</sup> Zob. art. 112c u.o.f.p. Przepis ten, podobnie jak przepisy art. 112a–112b, nie ma jednakże zastosowania w razie wprowadzenia stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>30</sup> Rezerwy te ujmowane są w cz. 83, poz. 98 – Finansowanie programów z budżetu środków europejskich i poz. 99 – Finansowanie wynagrodzeń w ramach budżetu środków europejskich.

<sup>31</sup> Ta rezerwa celowa, przeznaczona na wydatki związane z realizacją programów finansowanych z udziałem środków europejskich (płatności), jest instrumentem odrębnym od rezerwy tworzonej w budżecie państwa na współfinansowanie krajowe, dokonywane w formie dotacji celowej lub współfinansowania projektów państwowych jednostek budżetowych.



cych z budżetu Unii Europejskiej<sup>32</sup>; jednocześnie przewiduje dłuższy czas (praktycznie do końca roku) na dokonanie podziału rezerwy i zmianę jej przeznaczenia<sup>33</sup>,

- wyłącza spod limitu wydatków budżetu państwa wydatki na utworzenie rezerwy w budżecie środków europejskich (zob. art. 120 u.o.f.p.), dzięki czemu tym, co powinno decydować o poziomie tej rezerwy, winny być potrzeby, które zostaną ujawnione w kolejnych miesiącach realizacji budżetu. Jednocześnie jednak przewiduje możliwość utworzenia dodatkowej rezerwy celowej w przypadku wystąpienia okoliczności uzasadniających blokowanie zaplanowanych środków przeznaczonych na finansowanie programów z udziałem środków europejskich, w wyłączeniu programów finansowanych z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rybackiego oraz na realizację WPR i przeniesienie do niej zablokowanych kwot wydatków na wszelkie inne programy, w realizacji których nie występują opóźnienia (zob. art. 178 u.o.f.p.),
- postanawia, że saldo przepływów środków unijnych nie jest wliczane do bilansu sektora finansów publicznych<sup>34</sup>,
- ogranicza Ministra Finansów w zakresie dokonywania przeniesień wydatków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków UE (decyzje w tym zakresie, w zależności od programu, podejmowane są po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego lub na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju wsi lub rynków rolnych).

## Specyfika budżetu UE

Specyfika budżetu ogólnego UE polega na tym, że jest to budżet, który jest powiązany z dłuższą perspektywą finansową. Roczne budżety UE są uchwalane z uwzględnieniem wieloletnich ram finansowych (WRF), spo-

<sup>32</sup> Oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), zob. art.140 ust. 2 pkt 3 u.o.f.p.

<sup>33</sup> Rozwiązanie to umożliwia większą elastyczność działania dla Ministra Finansów, zob. art. 154 u.o.f.p.

<sup>34</sup> Podobne rozwiązanie zastosowano w rozporządzeniu Rady UE nr 2223/96 w sprawie obowiązującego dla krajów członkowskich UE europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie (tzw. ESA'95), gdzie saldo przepływu środków pomiędzy Polską a UE nie jest wliczane do bilansu sektora finansów publicznych.

rzządzanych na okresy co najmniej 5-letnie (ostatnio 7-letnie) i pozwalających na podejmowanie wspólnych działań o dłuższym niż roczny horyzont czasowym.

Wydatki zawarte w perspektywie finansowej są podzielone na grupy, odzwierciedlające główne priorytety przyjęte przez kraje członkowskie<sup>35</sup>, przy czym w odniesieniu do każdej z grup określany jest pułap, jeśli chodzi o zobowiązania dotyczące wydatków na dany rok budżetowy.

Wielkości zobowiązań oraz płatności<sup>36</sup> są określane w euro (w cenach stałych i bieżących), oraz w relacji do dochodu narodowego brutto (DNB) UE. Wielkość wydatków określonych w obowiązującej w danym czasie perspektywie jest corocznie aktualizowana z uwzględnieniem wzrostu cen oraz zmiany DNB<sup>37</sup>.

Perspektywę finansową/wieloletnie ramy finansowe od budżetów rocznych odróżnia brak strony dochodowej oraz określenie szczegółowości wydatków na poziomie limitów w odniesieniu do głównych ich grup, co daje pewną swobodę przy kształtowaniu wysokości wydatków w ramach poszczególnych grup. Takie same – zarówno w wieloletnich ramach finansowych, jak i budżecie rocznym – są ogólna klasyfikacja i układ grup wydatków, co w pewnym zakresie ułatwia porównanie budżetu z postanowieniami perspektywy<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> Na okres perspektywy 2007–2013 UE przyjęła jako priorytety swoich działań: budowę gospodarki opartej na wiedzy, a także wspieranie zrównoważonego wzrostu, budowę i zarządzanie zasobami naturalnymi, dokończenie budowy obszaru wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa, zwiększenie roli UE jako globalnego partnera, ściślejszą integrację państw członkowskich i rozszerzenie UE o Bułgarię i Rumunię.

<sup>36</sup> Środki na płatności określają przewidywane wypłaty kasowe, natomiast środki na zobowiązania oznaczają limity dla przyznanych grantów finansujących określone zadania. Przyznane granty mogą zakładać wpływy kasowe zamykające się w tym samym roku budżetowym, ale częściej mają charakter wieloletni. W budżecie ustala się kwoty środków na płatności i zobowiązania przypadające na dany rok, przy czym kwota na zobowiązania jest z reguły wyższa. Podział ten ma istotne znaczenie, gdyż wydatki budżetowe UE, jeśli pominiemy wydatki administracyjne, mają charakter rozliczeń z tytułu przyznanych grantów, a nie bezpośredniego finansowania określonych rozliczeń. Zob. A. Wernik, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa, 2011, s. 187 i n.

<sup>37</sup> Zob. <http://polskawue.gov.pl/Perspektywa,finansowa,na,lata,2007-2013,231.html> [dostęp 19 marca 2012 r.].

<sup>38</sup> Warto jednak zwrócić uwagę, że zawarte w obecnej perspektywie finansowej wielkości wyrażane są zarówno w cenach bieżących, jak i cenach z 2004 r., przy czym ulegają one ciągle korektom, podobnie zresztą jak korektom ulega budżet ogólny UE. Stąd też zdarza się, że w danym momencie istnieje rozbieżność między przytaczanymi kwotami w budżecie ogólnym za dany rok i kwotami znajdującymi się w WRF, zob. np. COM(2011) 199 oraz COM (2011) 226 oraz budżet ogólny UE na 2012 r.: <http://eur->

System budżetowy UE oparty jest na ośmiu zasadach, wymienianych corocznie w preambułach do budżetu, o różnym znaczeniu merytorycznym. Są to zasady: 1) jednolitości i rzetelności budżetowej, 2) jednoroczności, 3) równowagi, 4) jednostki rozliczeniowej, 5) uniwersalności, 6) specyfikacji, 7) należytego zarządzania finansami oraz 8) przejrzystości. Pierwsza z zasad dotyczy tego, że całość dochodów i wydatków pokrywanych z budżetu jest ujęty w jednym dokumencie. Nie oznacza to jednak niewystępowania operacji pozabudżetowych<sup>39</sup>. Druga oznacza, tak jak w przypadku budżetu polskiego, konieczność corocznego uchwalania budżetu, ale z uwzględnieniem faktu powiązania z WRF. Trzecia zasada, odróżniająca budżet UE od budżetu Polski, zakłada jego równowagę (o czym w dalszej części artykułu). Zasada czwarta wskazuje na potrzebę wykazywania budżetu w walucie euro, natomiast zasada piąta wymaga, by dochody i wydatki były uwzględniane w budżecie w pełnej wysokości, bez dokonywania korekt czy saldowań między nimi (nie jest to równoznaczne z dokonywanymi corocznie kilkoma korektami budżetu o niewielkim znaczeniu, skutkującymi też potrzebą stosownych zmian w WRF<sup>40</sup>). Istotne znaczenie ma piąta zasada (specyfikacji), gdyż powoduje ona nadanie budżetowi charakteru zadaniowego. Każda pozycja środków musi mieć konkretne przeznaczenie i być przypisana do konkretnego celu. Jednakże w „Wieloletnich ramach finansowych na lata 2014–2020” może być ona niekiedy trudna do wychwycenia, ponieważ w danym programie (będącym np. połączeniem innych wcześniej funkcjonujących programów) zamierza się realizować różne cele. Zasada należytego zarządzania finansami oraz zasada przejrzystości budżetu – podobnie jak w Polsce – odwołuje się do gospodarności, skuteczności i efektywności gospodarowania środkami budżetowymi. Oznacza m.in. konieczność oceny wykonania celu, do którego dane środki zostały przypisane. Wymaga też zapewnienia rzetelnej informacji o wykonaniu budżetu i jego rozliczeniu.

Wydatki budżetu UE uwarunkowane są przez działania podejmowane przez organy Unii, przez prowadzone różne rozdaje strategii, przy czym najbardziej kosztowna jest polityka strukturalna i polityka spójności oraz wspólna polityka rolna<sup>41</sup>, pochłaniające ok. 85% wydatków budżetu

-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:056:SOM:pl:HTML [dostęp 19 marca 2012 r.].

<sup>39</sup> Dotyczy to np. Europejskiego Funduszu Rozwoju, pożyczek udzielanych przez Europejski Bank Inwestycyjny.

<sup>40</sup> Zob. np. COM(2012) 31 i COM(2012) 125.

<sup>41</sup> W latach 70. XX wieku pochłaniała ona ok. 80% budżetu unijnego, a obecnie jest to ok. 40% budżetu.

i mieszczące się odpowiednio w dziale 1 i 2 WRF. W okresie bieżącej perspektywy, dotyczącej lat 2007–2013, funkcjonują trzy fundusze obsługujące wydatki związane z zasobami naturalnymi (Europejski Fundusz Gwarancji Rolnych, Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Wsi i Europejski Fundusz Rybołówstwa) oraz trzy fundusze związane z polityką spójności (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Społeczny). W pozostałych działach funkcjonują różne instrumenty finansowe, np. w dziale 4 „Unia jako partner globalny” funkcjonuje instrument pomocy przedakcesyjnej, instrument sąsiedztwa i partnerstwa, instrument współpracy rozwojowej.

Dochody budżetu UE (środki własne) pochodzą z wpłat państw członkowskich. Składają się na nie tradycyjne środki własne (tj. opłaty rolne oraz cła<sup>42</sup>), środek własny obliczony na podstawie VAT oraz środek własny obliczony na bazie dochodu narodowego brutto<sup>43</sup> i inne wpływy, np. z odsetek. Należy dodać, że istnieje pułap ograniczający wysokość wszystkich środków własnych, które obecnie nie mogą przekroczyć poziomu 1,24% DNB UE<sup>44</sup>.

Warto jednak zaznaczyć, że przy okazji prac nad „Wieloletnimi ramami finansowymi na lata 2014–2020” podjęto kroki mające na celu dokonanie zmian w dotychczasowym systemie finansowania budżetu UE dla zwiększenia wpływów do tego budżetu, jego uniezależnienia i uproszczenia<sup>45</sup>. Propozycje Komisji zmierzają do wyeliminowania zasobu własnego z ty-

---

<sup>42</sup> I tak cła na artykuły przemysłowe pobierane są w imporcie z państw trzecich na podstawie wspólnej taryfy celnej (TARIC) w ramach realizowanej wspólnej polityki handlowej, natomiast cła na artykuły rolne pobierane są w związku z importem produktów rolnych z krajów trzecich (na mocy Porozumienia o rolnictwie zawartego podczas rundy urugwajskiej Układu Ogólnego w sprawie Cel i Handlu (GATT) zastąpiły one w 1995 r. opłaty wyrównawcze), opłaty rolne zaś (głównie opłaty cukrowe) wnoszone są przez producentów i przetwórców rolnych.

<sup>43</sup> Wpływy związane z udziałem każdego państwa członkowskiego w dochodzie narodowym brutto (DNB) UE pobierane są w wysokości niezbędnej do zrównoważenia budżetu.

<sup>44</sup> Taki sam pułap znajduje się w projektowanej nowej perspektywie finansowej dotyczącej lat 2014–2020, zob. COM(2011) 398, s. 21.

<sup>45</sup> Zgłaszane pierwotnie propozycje polegały m.in. na zwiększeniu zasobów własnych UE przez włączenie do budżetu UE przychodów z części praw do emisji CO<sub>2</sub>, przychodów z cel importowych oraz od podatku VAT towarów objętych importem, podatku od transakcji finansowych banków oraz zharmonizowanie podatku od przedsiębiorstw CIT i włączenie go do źródeł własnych UE. Nie wszystkie ze zgłaszanych propozycji zostaną jednak przyjęte. Projektowane zmiany zawarto m.in. w dokumentach UE: COM(2011) 737, 738, 739, 740 i 742. Zob. też: <http://ec.europa.eu/budget/library/bi->

tułu VAT w jego statystycznej formule i zastąpienia go nowym dochodem opartym na wpływach ze zharmonizowanej, zreformowanej części systemu VAT, wprowadzenia wspólnego podatku od transakcji finansowych, którego część ma zasilać budżet UE oraz wprowadzenia zredukowania tzw. ukrytej korekty, tj. kosztów poboru tradycyjnych zasobów własnych z 25% do 10%<sup>46</sup>, a także do częściowej zmiany mechanizmów korekcyjnych (uproszczenie skomplikowanego systemu rabatów i korekt)<sup>47</sup>. W pracach nad wieloletnimi ramami finansowymi podjęto też kroki w celu zreformowania strony wydatkowej budżetu (polegają one m.in. na zwiększeniu elastyczności budżetu poprzez umieszczenie kilku instrumentów poza ramami finansowymi<sup>48</sup>, wprowadzenia nowych działań dostosowanych do strategii „Europa 2020”, ograniczenia znaczenia WPR.

Sądzić należy, że efekty powyższych działań będą mieć wpływ na poziom przyszłych dochodów UE i jej wydatków oraz na budżety państw członkowskich. Wymagać też będą stosownych zmian przepisów prawa krajowego.

Zasadą budżetu UE jest jego równowaga. Stąd też, jeśli wykazywane są nadwyżki (jak to było np. w budżecie 2010), to są one zwracane państwom członkowskim w następnym roku przez odpowiednie pomniejszanie ich kwot należnych do wpłaty za dany rok. W przypadku zaś zagrożenia deficytem istnieje prawna możliwość zwiększenia kwot środków własnych. Oznacza to zatem, że niedopuszczalne jest zaciąganie pożyczek przez UE na pokrycie ewentualnej różnicy pomiędzy jej dochodami a wydatkami. Poza tym specyfiką budżetu UE jest znacznie bardziej uproszczony system dochodów i wydatków niż budżetów państw członkowskich (np. przez lata dominowały w nim tradycyjne środki własne, a większość wydatków dotyczyła rolnictwa; z czasem poszerzano jednak źródła wpływów oraz sfer wymagających finansowania przez budżet unijny<sup>49</sup>).

[http://polskawue.gov.pl/documents/fin\\_fwk1420/MFF\\_COM-2011-500\\_Part\\_I\\_en.pdf](http://polskawue.gov.pl/documents/fin_fwk1420/MFF_COM-2011-500_Part_I_en.pdf) <http://polskawue.gov.pl/Perspektywa,finansowa,na,lata,2007-2013,231.html> [dostęp 19 marca 2012 r.].

<sup>46</sup> Wskazuje się bowiem, że opodatkowanie sektora finansowego w istotnym stopniu przyczyniłoby się do zapewnienia większej sprawiedliwości i prowadziłoby do ograniczenia liczby transakcji finansowych, a zwłaszcza transakcji o charakterze spekulacyjnym.

<sup>47</sup> Zob. COM(2011) 739 oraz COM(2011) 510, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0739:FIN:PL:PDF>; [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=pl&DosId=200637](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=pl&DosId=200637); <http://polskawue.gov.pl/Perspektywa,finansowa,na,lata,2007-2013,231.html> [dostęp 19 marca 2012 r.].

<sup>48</sup> Rezerwa kryzysowa, instrument elastyczności, Fundusz Solidarności, Fundusz Dostosowania do Globalizacji, nowy instrument reagowania na sytuacje kryzysowe w rolnictwie.

<sup>49</sup> Jedną z ostatnich takich sfer jest wspólna polityka zagraniczna.

Tegoroczny budżet ogólny UE, zakotwiczony w perspektywie lat 2007–2013, zakłada dochody w wysokości 129,1 mld euro<sup>50</sup> równe zaplanowanym wydatkom. Z czego na dział 1 „Trwały wzrost” przeznaczony się 55,3 mld euro, na dział 2 „Gospodarowanie zasobami naturalnymi i ich ochrona” – 57 mld euro, na dział 3 „Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość” – 1,5 mld euro, na dział 4 „UE jako partner na arenie międzynarodowej” – ok. 7 mld euro i na dział 5 „Administracja” – 8,3 mld euro.

W dochodach, jakie mają być przekazane w bieżącym roku do budżetu UE, Polska wpłaci kwotę ok. 4,1 mld euro (3,36% udziału w dochodach ogółem budżetu ogólnego), natomiast najczęściej wpłacą: Niemcy 25,4 mld euro (19,77% udziału), Francja 20,9 mld euro (17,69% udziału), Włochy 16,4 mld euro (13,16% udziału), Wielka Brytania 14,8 mld euro (10,9% udziału) i Hiszpania 11,3 mld (9,2% udziału)<sup>51</sup>.

Cechą charakterystyczną budżetu UE jest to, że plan wydatków ma charakter niejednorodny, np. zawiera kwoty wydatków przewidzianych na funkcjonowanie określonych instytucji UE, a nie ujmuje kwot wydatków, jakie z budżetu UE przekazane będą bezpośrednio do każdego z państw członkowskich UE. Polega to na tym, że faktyczna kwota środków, jakie z unijnego budżetu otrzymają poszczególne państwa, zależy od tego, czy kwalifikują się one do korzystania ze środków danego programu (tj. czy spełniają wymogi wynikające ze stosownych przepisów prawa unijnego, np. rozporządzeń), a także od indywidualnych starań i działań tych państw (np. od tego, ile wniosków w ramach programów, z których mogą korzystać, przedłoży Komisji Europejskiej i na ile będą to wnioski konkurencyjne w stosunku do wniosków innych państw).

Odmienny od polskiego jest też sposób prezentacji budżetu ogólnego UE<sup>52</sup> i sprawozdania z jego wykonania<sup>53</sup>, przy czym warto zwrócić uwagę, że

<sup>50</sup> Z czego 127,5 mld euro stanowią dochody roku 2012, a 1,6 mld euro to dochody z nadwyżki z lat poprzednich.

<sup>51</sup> Zob. tabela 7 budżetu ogólnego UE na 2012 r., Dz.Urz. UE L 56 z 29 lutego 2012 r.

<sup>52</sup> Zob. budżet ogólny UE na 2012 r., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:056:SOM:pl:HTML>; <http://polskawue.gov.pl/Perspektywa,finansowa,na,lata,2007-2013,231.html> [dostęp 19 marca 2012 r.].

<sup>53</sup> Roczne sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej zawiera skonsolidowane sprawozdanie finansowe UE (bilans, rachunek wyniku ekonomicznego, rachunek przepływów pieniężnych, zestawienie zmian w aktywach netto), informację dodatkową do sprawozdania finansowego, skonsolidowane sprawozdanie z wykonania budżetu oraz informację dodatkową do sprawozdania z wykonania budżetu. Zawiera ono też wykaz jednostek objętych konsolidacją i poddanych kontroli (tj. instytucji i organów konsulta-

budżet unijny szerzej odzwierciedla przepływy środków (ujęcie memoriałowe), podczas gdy budżet państwa – stany tych środków (ujęcie kasowe).

Warto też zauważyć, że zasadniczą cechą budżetu Unii są stosunkowo niewielkie rozmiary objętych nim operacji finansowych. Roczny budżet UE stanowi ok. 1% dochodu narodowego państw członkowskich Unii, co odpowiada kwocie blisko 244 euro na jednego mieszkańca<sup>54</sup>. Budżety narodowe natomiast wykazują się większym potencjałem. I tak w Polsce wydatki budżetu stanowią ok. 21% PKB, natomiast dochody ok. 17% PKB<sup>55</sup>. W państwach członkowskich systemy finansów publicznych obejmują operacje finansowe rządu czterdziestu czy pięćdziesięciu kilku procent PKB. Oznacza to, że budżet Unii nie może pełnić funkcji stabilizacyjnej i tylko w określonym zakresie może realizować funkcję redystrybucyjną i alokacyjną<sup>56</sup>.

Zakres budżetu UE odpowiada sytuacji związku państw, który w obszarze realizacji zadań publicznych odgrywa rolę koordynacyjną i korygującą (w ograniczonym zakresie), podczas gdy zasadniczy ciężar realizacyjny spoczywa na państwach członkowskich<sup>57</sup>.

## Powiązanie budżetu państwa z budżetem UE

Powiązanie finansów naszego państwa z budżetem UE można ogólnie pokazać za pomocą szacowanych wpływów, jakie z budżetu UE mogą trafić do Polski, a także poprzez wydatki budżetu państwa na rzecz budżetu unijnego. Szacuje się, że w nowej perspektywie finansowej („Wieloletnich ramach finansowych na lata 2014–2020”), zakładającej budżet UE na poziomie 1,05% DNB UE w zobowiązaniach, tj. 1025 mld euro<sup>58</sup> i 1% DNB

---

cyjnych UE, agencji UE, wspólnych przedsiębiorstw i jednostek stowarzyszonych), zob. COM(2011) 473.

<sup>54</sup> Zob. *Budżet Unii Europejskiej w pigułce*, Komisja Europejska, 2010, [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/glance/budget\\_glance\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/glance/budget_glance_pl.pdf); <http://polskawue.gov.pl/Perspektywa,finansowa,na,lata,2007-2013,231.html> [dostęp 19 marca 2012 r.]. Zob. też stanowisko rządu do COM(2011) 398 dotyczące wniosku: rozporządzenie Rady określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020.

<sup>55</sup> Wydatki budżetu w 2012 r. wyniosą 328,8 mld zł, co daje kwotę na 1 mieszkańca 8,5 tys. zł. Dochody natomiast wynoszą 293,8 mld zł, co stanowi 16,7% PKB. Zob. uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na 2012 r., druk sejmowy nr 44/VII kad., s. 30 i 41.

<sup>56</sup> Zob. A. Wernik, *Finanse publiczne*, *op. cit.*, s. 185.

<sup>57</sup> *Ibidem*, s. 186.

<sup>58</sup> W cenach stałych 2011 r. (wobec 1,12% i 993,6 mld w obecnej perspektywie). Zob. COM(2011) 398 oraz stanowisko rządu do tego dokumentu.

UE w płatnościach, tj. 972,2 mld euro<sup>59</sup>, Polska otrzyma z budżetu UE ok. 80 mld euro<sup>60</sup>. Szacunek ten jest jednak szacunkiem dość optymistycznym, zważywszy na nowe zasady korzystania ze środków unijnych, zwłaszcza w polityce spójności, a także dlatego, że nie są znane kwoty środków, jakie Polska wpłaci do budżetu UE w kolejnych latach, ponieważ nad kwestiami tymi nadal dyskutuje<sup>61</sup>. Nie znane jest też jeszcze rozliczenie środków z obecnej perspektywy finansowej, bo ta się jeszcze nie zakończyła. Niemniej nie zakłada się, by w okresie „Wieloletnich ramach finansowych 2014–2020” Polska stała się płatnikiem netto do budżetu unijnego.

Z dostępnego obecnie zestawienia przedstawiającego skumulowane przepływy finansowe środków unijnych w okresie 97 miesięcy członkostwa Polski w UE (maj 2004 r. – maj 2012 r.) wynika, że do Polski napłynęły środki w kwocie blisko 68,2 mld euro, z tego w ramach polityki spójności wpłynęło blisko 41 mld euro (w tym na Fundusz Spójności – 10,4 mld euro, na ISPA – 1,7 mld euro i na fundusze strukturalne – 28,8 mld euro) i w ramach wspólnej polityki rolnej – prawie 23 mld euro. Wpłaty do budżetu UE wyniosły w tym okresie 25,1 mld euro, a zwroty środków 0,1 mld euro. Oznacza to, że saldo rozliczeń w kwocie 42,9 mld euro było dla Polski korzystne (przy kursie 4 zł za 1 euro daje to kwotę ponad 170 mld zł)<sup>62</sup>.

<sup>59</sup> Wobec 1,06% i 942,8 mld euro w obecnej perspektywie.

<sup>60</sup> Wobec przyznanych jej w dotychczasowej perspektywie 67 mld euro (przy czym środki te może Polska wykorzystywać do 2015 r.). Zob. E. Bieńkowska: *Musimy nadać tempo w sprawie budżetu UE*, PAP, 5 lipca 2011 r., <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/wydarzenia/bienkowska--musimy-nadac-tempo-ws--budzetu-ue,16858,1> [dostęp 19 marca 2012 r.].

<sup>61</sup> Przykładowo M. Jastrzębska wskazuje, że w latach 2014–2020 nie będzie już tak znacznych środków dla jednostek samorządu terytorialnego. Środki unijne będą bowiem przeznaczane na zagadnienia strategiczne i kluczowe, uwzględniające finansowanie biegunów wzrostu, czyli miejsc, w których koncentrowane będą największe inwestycje. Podejście takie wymagać będzie odpowiedniego przygotowania się i poniesienia dodatkowych nakładów, *eadem*, *Rola środków europejskich w finansowaniu rozwoju jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Europejskie bezzwrotne źródła finansowania polityki regionalnej w Polsce. Aspekty prawnofinansowe*, W. Miemieć (red.), Unimex, Wrocław 2012, s. 99. Zob. też: <http://blogcim.wordpress.com/2011/08/29/europe-czekaja-zmiany/>; <http://polskawue.gov.pl/Perspektywa,finansowa,na,lata,2007-2013,231.html> [dostęp 19 marca 2012 r.].

<sup>62</sup> Zestawienia przepływów finansowych środków unijnych od 1 maja 2004 r. na koniec poszczególnych lat i poszczególnych miesięcy znaleźć można na stronach internetowych Ministerstwa Finansów: <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=1&dzial=408&id=42178&PortalMF=d9db69b38aa97b576bda9fa21b19b2f2> oraz <http://polskawue.gov.pl/Przeplywy,finansowe,miedzy,Polska,a,budzetem,UE,235.html>.



Analiza wielkości zawartych w polskim budżecie państwa oraz w prezentowanych do nich uzasadnień wskazuje, iż w 2012 r. Polska wpłaci do budżetu unijnego środki o równowartości 16,1 mld zł (co odpowiada kwocie 4 mld euro zawartej w budżecie ogólnym UE)<sup>63</sup>. Jednocześnie w okresie tym spodziewany jest napływ środków do Polski w wysokości 74,9 mld zł, co oznacza, iż Polska będzie beneficjentem na kwotę ok. 58,7 mld zł – zob. tabela 1 oraz wykresy 1–3, z których wynika, że w czasie członkostwa Polski w UE kwoty wpłacane przez nasz kraj do budżetu unijnego sukcesywnie zwiększały się, jednakże równocześnie rosła kwota środków przekazywanych z tego budżetu do Polski. Wpłata do budżetu UE (środki własne UE) stanowić będzie w bieżącym roku 4,9% wydatków ogółem budżetu państwa oraz ok. 1% PKB<sup>64</sup>.

<sup>63</sup> Polski wkład do budżetu unijnego dzieli się na dwie zasadnicze części: – pierwsza z nich to dochody z ceł oraz opłat cukrowych i rolnych, które zostały pobrane przez nasz kraj jako członka UE. Ministerstwo Finansów, bazując na comiesięcznych raportach nt. wysokości dochodów pochodzących z tych źródeł, zleca przekazanie 75% ich sumy, jako wkładu RP do budżetu unijnego. Według obowiązujących wytycznych pozostałe 25% każdy kraj członkowski może zatrzymać. Wielkość tej kwoty zależy od wysokości ceł pobranych w polskich urzędach celnych. Transfery z tego tytułu są realizowane w każdy pierwszy roboczy dzień po 19 dniu miesiąca z dwumiesięcznym opóźnieniem;

– druga, bardziej znacząca część transferów, to wpłaty z tytułu VAT, procent DNB oraz składka na sfinansowanie rabatu brytyjskiego. Płatności te realizowane są każdego pierwszego roboczego dnia miesiąca, dwanaście razy w roku. Ogólną zasadą jest to, że miesięczna składka powinna wynosić  $\frac{1}{12}$  rocznej składki przewidzianej dla kraju członkowskiego w budżecie UE, zob. <http://polskawue.gov.pl/Przeplwy,finansowe,miedzy,Polska,a,budzetem,UE,235.html>; <http://polskawue.gov.pl/Perspektywa,finansowa,na,lata,2007-2013,231.html> [dostęp 19 marca 2012 r.].

<sup>64</sup> Środki finansowe płynące z Brukseli do Polski można podzielić na trzy zasadnicze grupy:

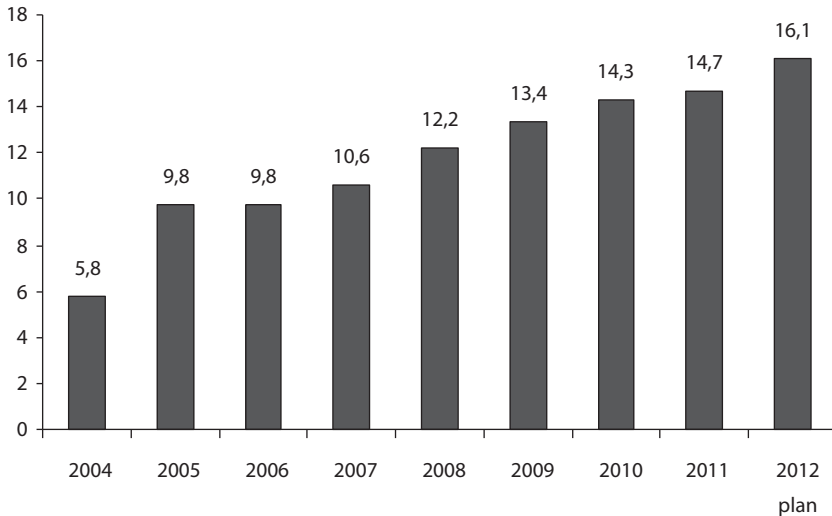
- regularnie w I kwartale każdego roku Komisja realizuje przelewy pieniędzy przeznaczonych na dopłaty bezpośrednie dla rolników za poprzedni rok – dzieje się to zazwyczaj na przełomie lutego i marca. W związku z pewnością tych transferów większość krajów członkowskich wypłaca dopłaty bezpośrednie swoim rolnikom jeszcze w grudniu poprzedniego roku na zasadach prefinansowania. Realizacja przepływów wynikających z dopłat bezpośrednich wymaga zgromadzenia przez Komisję na początku roku odpowiednich środków, i właśnie z tego względu Komisja może poprosić państwa członkowskie o realizację  $\frac{5}{12}$  składki członkowskiej zamiast  $\frac{3}{12}$  w I kwartale roku,
- drugą grupą są zobowiązania wynikające z dofinansowania polskich projektów w ramach polityki spójności. Zbiorcze wnioski o płatność zbierane są od instytucji zarządzających programami operacyjnymi, a następnie przekazywane są co najmniej raz na kwartał do rozliczenia KE. Komisja realizuje przelewy średnio w terminie od 2 tygodni do 2 miesięcy, od momentu otrzymania wniosku o płatność,

**Tabela 1. Rozliczenia z Unią Europejską** (w tys. zł)

Wyszczególnienie	2010 r. uzasadnienie projektu <sup>1</sup>	2010 r. wykonanie <sup>2</sup>	2011 r. uzasadnienie projektu <sup>3</sup>	2011 r. wykonanie <sup>4</sup>	2012 r. uzasadnienie projektu <sup>5</sup>
Środki przekazane przez UE	49 062 443	44 504 123	71 390 491	57 861 966	74 883 573
Środki przekazane do budżetu UE (składka do budżetu UE)	14 082 094	14 333 047	15 656 425	14 731 109	16 146 218
Różnica	34 980 349	30 171 076	55 734 066	43 130 857	58 737 355

<sup>1</sup> Druk nr 2375/VI kad., s. 112; <sup>2</sup> Druk nr 4270/VI kad., s. 201; <sup>3</sup> Druk nr 3672/VI kad., s. 156; <sup>4</sup> Druk 447/VII kad., s. 183; <sup>5</sup> Druk nr 44/VII kad., s. 182.

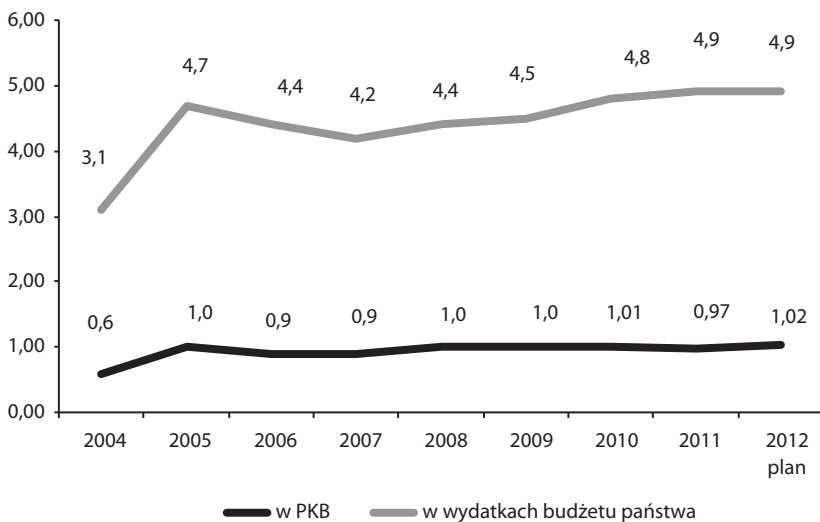
Źródło: projekty ustaw budżetowych na 2010 r., 2011 r. i 2012 r. oraz sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej 2010 r. i 2011 r.

**Wykres 1. Wpłata Polski do budżetu UE (środki własne UE)** (w mld zł)

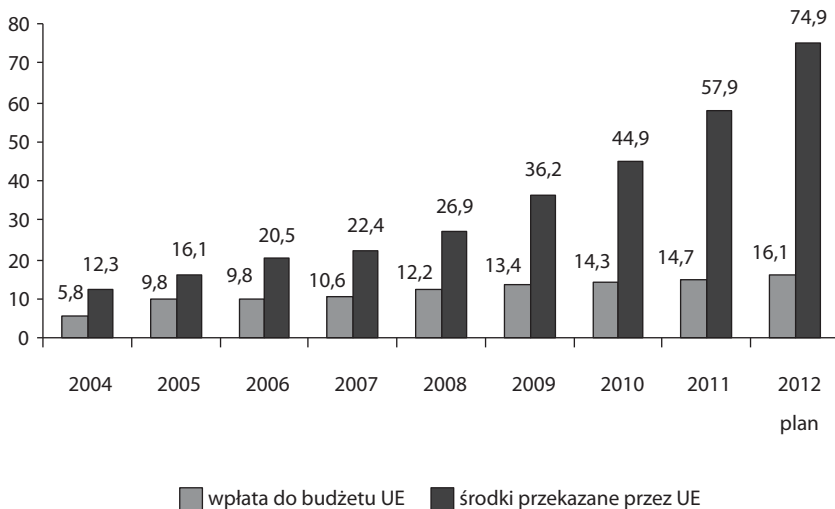
Powyższe nie oznacza jednak korzyści dla budżetu państwa, jako że saldo budżetu środków unijnych będzie wykazywać deficyt na kwotę 4,5 mld zł (różnica między dochodami wykazywanymi w zał. 3 ustawy w kwocie 72,6 mld zł, a wydatkami wykazywanymi w zał. 4 ustawy w kwo-

- trzecią grupą są przepływy nietrafiające na konto Ministerstwa Finansów, lecz wprost do beneficjentów. Te transfery obejmują środki związane np. z realizacją programów wspólnotowych, takich jak: „Młodzież w działaniu”, Erasmus Mundus, VII program ramowy „Uczenie się przez całe życie”, w tym Leonardo da Vinci, i inne. Zob. [http://polskawue.gov.pl/Perspektywa\\_finansowa\\_na\\_lata\\_2007-2013,231.html](http://polskawue.gov.pl/Perspektywa_finansowa_na_lata_2007-2013,231.html) [dostęp 19 marca 2012 r.].

**Wykres 2. Udział środków własnych UE w wydatkach budżetu państwa i w PKB (w %)**



**Wykres 3. Wpłaty do budżetu UE oraz środki przekazane przez UE w latach 2004–2012 (plan)** (w mld zł)



cie 77,1 mld zł), wymagający zaciągnięcia pożyczek na sfinansowanie wydatków<sup>65</sup> – zob. tabela 2<sup>66</sup>.

Warto też dodać, że w budżecie państwa w zał. 2 dotyczącym wydatków budżetu państwa przewiduje się wydatki na kwotę 13,7 mld zł na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej – tzw. wkład krajowy (co stanowi ok. 4,2% wydatków budżetu państwa).

W ustawach budżetowych najwięcej na ten cel środków planuje się w rezerwach celowych (cz. 83 dz. 758, poz. 8)<sup>67</sup>, po czym na skutek dokonania

<sup>65</sup> W zał. 5 ustawy budżetowej wskazuje się przychody i rozchody budżetu państwa związane z finansowaniem zarówno deficytu budżetu państwa (w 2012 r. wynosi on 39,5 mld zł), jak i deficytu budżetu środków europejskich (w 2012 r. wyniesie on 4,5 mld zł). Przy czym przychody, jakie zamierza się uzyskać w związku z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE, mają wynieść 0,9 mld zł, rozchody zaś 1 mld zł.

<sup>66</sup> Zob. też. *Europejskie bezzwrotne źródła finansowania*, op. cit., s. 166.

<sup>67</sup> W 2012 r. jest to kwota blisko 6,9 mld zł. Nazwa rezerwy: „Współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich, finansowanie projektów z udziałem środków otrzymywanych od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), projektów z udziałem innych środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej nie ujętych w budżecie środków europejskich, projektów pomocy technicznej, wspólnej polityki rolnej, finansowanie potrzeb wynikających z różnic kursowych oraz rozliczeń z Komisją Europejską programów finansowanych z UE”. Środki tej rezerwy przeznaczone będą przede wszystkim na:

- a) współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich w ramach:
  - „Narodowej strategii spójności 2007–2013”,
  - programu operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013”,
  - Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy,
  - Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009–2014,
- b) finansowanie wydatków podlegających refundacji w ramach pomocy technicznej,
- c) finansowanie wydatków podlegających refundacji oraz współfinansowanie krajowe programów w ramach:
  - projektów realizowanych z udziałem środków otrzymywanych od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT) oraz Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISiP),
  - funduszy działu 3A budżetu UE programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”,
  - projektów realizowanych z udziałem innych środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej nieujętych w budżecie środków europejskich,
  - Funduszu Spójności,
- d) finansowanie innych środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 6 u.o.f.p.,

Tabela 2. Dochody, wydatki i deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich (w tys. zł)

Wyszczególnienie	2010 r. ustawa	2010 r. wykonanie	2011 r. ustawa	2011 r. wykonanie	2012 r. ustawa
<b>Dochody budżetu państwa,</b>	<b>249 006 601</b>	<b>250 302 781</b>	<b>273 144 394</b>	<b>277 557 221</b>	<b>293 766 128</b>
w tym dochody ze środków z UE i innych źródeł nie- podlegających zwrotowi	3 370 417	3 248 455	2 425 014	2 071 800	1 837 871
<b>Wydatki budżetu państwa,</b>	<b>301 220 817</b>	<b>294 893 878</b>	<b>313 344 394</b>	<b>302 681 609</b>	<b>328 765 688</b>
w tym wydatki cz. 84 – Środki własne UE*	14 082 094	14 333 047	15 656 425	14 731 109	16 146 218
Saldo budżetu państwa	-52 214 216	-44 591 097	-40 200 000	-25 124 388	-34 999 560
<b>Dochody budżetu środków europejskich</b>	<b>41 837 167</b>	<b>37 708 701</b>	<b>68 597 288</b>	<b>48 590 638</b>	<b>72 570 113</b>
<b>Wydatki budżetu środków europejskich</b>	<b>56 270 072</b>	<b>48 124 677</b>	<b>84 004 046</b>	<b>60 829 662</b>	<b>77 104 059</b>
<b>Saldo budżetu środków europejskich</b>	<b>-14 432 905</b>	<b>-10 415 976</b>	<b>-15 406 758</b>	<b>-12 239 024</b>	<b>-4 533 946</b>
Udział składki do budżetu UE w wydatkach budżetu państwa (w %)	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05
Relacja dochodów budżetu państwa do dochodów budżetu środków europejskich (w %)	6,0	6,6	4,0	5,7	4,0
Udział dochodów ze środków z UE i innych źródeł nie- podlegających zwrotowi w dochodach budżetu państwa (w %)	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Relacja wydatków budżetu państwa do wydatków budżetu środków europejskich (w %)	5,4	6,1	3,7	5,0	4,3

\* Określone wcześniej jako składka do budżetu UE.

Źródło: jak w tabeli 1.

podziału środków z rezerwy najwięcej ich trafia do działu 010 – „Rolnictwo i łowiectwo”, co związane jest m.in. z zadaniami związanymi ze wspólną polityką rolną i rybacką<sup>68</sup>. Jednocześnie należy zauważyć, iż środki ujęte w tej rezerwie są uzupełnieniem środków zaplanowanych w zał. nr 4 – „Wydatki budżetu środków europejskich” w poz. 98 – „Finansowanie programów z budżetu środków europejskich”.

## Stopień powiązania budżetu państwa z budżetem unijnym

Stopień powiązania budżetu państwa z budżetem unijnym, można pokazać poprzez niektóre relacje (np. relację dochodów budżetu państwa do dochodów budżetu środków europejskich i relację wydatków budżetu państwa do wydatków budżetu środków europejskich – zob. tabela 2). Z takiego porównania wynika powolne zwiększanie się znaczenia środków europejskich. O ile bowiem w 2010 r. zrealizowane dochody budżetu państwa były 6,6-krotnie wyższe niż dochody środków europejskich, a w 2011 r. 5,7-krot-

e) pokrycie potrzeb wynikających z różnic kursowych przy realizacji programów finansowanych z UE,

f) zadania związane ze wspólną polityką rolną i rybacką.

W zakresie wspólnej polityki rolnej zostały ujęte środki stanowiące 50% wydatków krajowych na współfinansowanie WPR, tj. współfinansowanie „Programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013” (PROW 2007–2013), uzupełniające płatności obszarowe i krajowe płatności związane z interwencjami na rynkach rolnych, jak również 25% wydatków na wyprzedzające finansowanie niektórych działań PROW 2007–2013 (pozostałe 50% wydatków na współfinansowanie WPR zostało ujęte w ramach części 33 „Rozwój wsi” i 35 „Rynki rolne”; zaś pozostałe 75% środków na wyprzedzające finansowanie niektórych działań PROW 2007–2013 zostało ujęte w częściach budżetowych pozostających w dyspozycji wojewodów).

<sup>68</sup> Zaplanowanie rezerw celowych wynika z faktu, że na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej nie można dokonać podziału wszystkich wydatków na poszczególne części klasyfikacji budżetowej. Ponadto rezerwa ta obejmuje również wydatki na umowy, których podpisanie jest dopiero planowane. Trzeba zauważyć, iż stopień realizacji poszczególnych projektów kształtuje się różnie w poszczególnych częściach budżetowych, więc trudno przewidzieć, który dysponent wykorzysta w pełni środki ujęte we własnej części, a w których wypadkach realizacja projektów z różnych przyczyn będzie przebiegała z opóźnieniem, co ostatecznie wpłynie na różny poziom wykorzystania środków w ramach części samego dysponenta. Ponadto stopień zaawansowania realizacji programów nie pozwala w pełni określić wszystkich potrzeb dysponentów. Umieszczanie zatem części środków w rezerwie celowej pozwala na sprawniejszą i bardziej elastyczną realizację projektów finansowanych w poszczególnych programach, a tym samym przyczyniać się może do lepszej absorpcji środków unijnych.

nie wyższe, o tyle w 2012 r. mają być one wyższe 4-krotnie. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku wydatków (w 2010 r. zrealizowane wydatki budżetu państwa były 6-krotnie wyższe niż wydatki środków europejskich, a w 2011 r. wyższe 5-krotnie, natomiast w 2012 r. mają być wyższe 4-krotnie).

Dochody budżetu środków europejskich (wykazywane w zał. 3 ustawy budżetowej) dotyczą 4 programów operacyjnych (PO „Infrastruktura i środowisko”, PO „Innowacyjna gospodarka”, PO „Kapitał ludzki” oraz PO „Rozwój Polski Wschodniej”), a także kilkunastu regionalnych programów operacyjnych – zob. tabelę 3. Napływ dochodów nie zawsze jest jednak zgodny z planem (np. w 2010 r. ogólny plan dochodów budżetu środków europejskich zrealizowano w 90,1%, a w 2011 r. w 70,8%. Dodatkowo w 2010 r. w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy plan wykonano w 1,9% (w 2011 r. w 11%), natomiast w przypadku PO „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich” realizacja planu wynosiła odpowiednio: w 2010 r. – 58,1% i w 2011 r. – 46,1%, a w przypadku wielkopolskiego PO na lata 2007–2013 oraz PO dla woj. pomorskiego na lata 2007–2013 realizacja planu w 2010 r. była ponad 130%, a w 2011 r. nie przekroczyła 100%. Dodatkowo widać, iż znaczenie poszczególnych programów z czasem ulega zmianie, np. w 2010 r. najwięcej dochodów zaplanowano na WPR (41,7% ogółu dochodów), na PO „Infrastruktura i środowisko” (20,6%) oraz PO „Kapitał ludzki” (12,6%), podczas gdy w ustawie budżetowej na 2012 r. było to odpowiednio 27,2%, 34,8% i 8,6%.

W roku 2010 i 2011 (wg wykonania uwzględniającego rozdysponowanie rezerw celowych z budżetu państwa w zał. 2) do działu 010 – „Rolnictwo i łowiectwo” trafiło ok. 52% środków przewidzianych na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE, następnie ok. 8% przekazano do dz. 750 – „Administracja publiczna”, 5,8% środków w 2010 r. i 4,2% środków w 2011 r. trafiło do dz. 600 – „Transport i łączność”. W 2010 r. po ok. 5% środków przekazano do dz. 100 – „Górnictwo i kopalnictwo” oraz dz. 150 – „Przetwórstwo przemysłowe”. W roku 2011 było to odpowiednio: 0 i 6%. Do dz. 803 – „Szkolnictwo wyższe” przekazano w 2010 r. 2,8% środków, a w 2011 r. 3,4%, natomiast do dz. 730 – „Nauka” przekazano odpowiednio 1,9% i 4,6% środków. Niepełna realizacja wydatków na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE spowodowana była m.in. zmianami harmonogramów realizacji projektów oraz przedłużającymi się postępowaniami przetargowymi<sup>69</sup>.

Warto zauważyć, że napływ dochodów i realizacja wydatków są coraz wyższe z końcem perspektywy finansowej, co też związane jest z zakończe-

<sup>69</sup> Zob. np. Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r., druk sejmowy 447/VII kad., s. 124 i n.

Tabela 3. Dochody budżetu środków europejskich

Wyszczególnienie	Ustawa budżetowa 2010 r.	Wykonanie ustawy budżetowej 2010 r.	Odsetek wykonania ustawy 2010 r.
<b>Programy operacyjne</b>	<b>16 985 643</b>	<b>16 240 608</b>	<b>95,6</b>
PO „Infrastruktura i środowisko”	8 624 780	7 325 319	84,9
PO „Innowacyjna gospodarka”	2 318 264	2 350 405	101,4
PO „Kapitał ludzki”	5 256 855	5 779 140	109,9
PO „Rozwój Polski Wschodniej”	785 744	785 744	100,0
<b>Regionalne programy operacyjne</b>	<b>6 806 542</b>	<b>7 491 517</b>	<b>110,1</b>
RPO dla województwa dolnośląskiego na lata 2007–2013	373 138	391 086	104,8
RPO dla województwa kujawsko-pomorskiego na lata 2007–2013	349 793	375 691	107,4
RPO dla województwa lubelskiego na lata 2007–2013	547 467	551 052	100,7
Lubuski RPO na lata 2007–2013	403 984	403 984	100,0
RPO dla województwa łódzkiego na lata 2007–2013	310 898	355 512	114,4
Małopolski RPO na lata 2007–2013	624 650	671 574	107,5
RPO dla województwa mazowieckiego na lata 2007–2013	621 494	652 023	104,9
RPO dla województwa opolskiego na lata 2007–2013	249 978	257 836	103,1
RPO dla województwa podkarpackiego na lata 2007–2013	459 975	551 516	119,9
RPO dla województwa podlaskiego na lata 2007–2013	370 818	393 302	106,1
RPO dla województwa pomorskiego na lata 2007–2013	388 762	535 900	137,8
RPO dla województwa śląskiego na lata 2007–2013	745 732	786 964	105,5
RPO dla województwa świętokrzyskiego na lata 2007–2013	286 575	300 164	104,7
RPO Warmia i Mazury na lata 2007–2013	518 843	518 843	100,0
Wielkopolski RPO na lata 2007–2013	356 990	494 950	138,6
RPO województwa zachodniopomorskiego na lata 2007–2013	197 445	251 120	127,2
Granty EFS			
<b>Ogółem NSRO/NSS</b>	<b>23 792 185</b>	<b>23 732 125</b>	<b>99,7</b>
Szwajcarsko-Polski Program Współpracy	108 864	2 014	1,9
Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009–2014			
PO „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich”	506 943	294 315	58,1
Wspólna polityka rolna	17 429 175	13 680 246	78,5
<b>Ogółem programy</b>	<b>41 837 167</b>	<b>37 708 700</b>	<b>90,1</b>

Źródło: jak w tabeli 1.



(w tys. zł)

	Ustawa budżetowa 2011 r.	Wykonanie ustawy budżetowej 2011 r.	Odsetek wykonania ustawy 2011 r.	Ustawa budżetowa 2012 r.	Struktura wydatków (w %)				
					ustawa 2010 r.	wykonanie 2010 r.	ustawa 2011 r.	wykonanie 2011 r.	ustawa 2012 r.
	<b>33 736 043</b>	<b>20 162 924</b>	<b>59,8</b>	<b>39 353 809</b>	<b>40,6</b>	<b>43,1</b>	<b>49,2</b>	<b>41,5</b>	<b>54,2</b>
21 993 436	10 301 444	46,8	25 247 844	20,6	19,4	32,1	21,2	34,8	
4 810 039	4 149 586	86,3	6 464 196	5,5	6,2	7,0	8,5	8,9	
5 596 208	4 472 062	79,9	6 250 124	12,6	15,3	8,2	9,2	8,6	
1 336 360	1 239 832	92,8	1 391 645	1,9	2,1	1,9	2,6	1,9	
<b>12 940 899</b>	<b>10 786 596</b>	<b>83,4</b>	<b>12 565 389</b>	<b>16,3</b>	<b>19,9</b>	<b>18,9</b>	<b>22,2</b>	<b>17,3</b>	
948 269	792 469	83,6	862 701	0,9	1,0	1,4	1,6	1,2	
743 364	539 538	72,6	910 056	0,8	1,0	1,1	1,1	1,3	
903 489	772 446	85,5	974 482	1,3	1,5	1,3	1,6	1,3	
343 285	249 200	72,6	164 584	1,0	1,1	0,5	0,5	0,2	
786 650	731 753	93,0	961 452	0,7	0,9	1,1	1,5	1,3	
1 008 559	985 070	97,7	849 701	1,5	1,8	1,5	2,0	1,2	
1 431 611	940 811	65,7	1 492 315	1,5	1,7	2,1	1,9	2,1	
333 883	320 383	96,0	269 035	0,6	0,7	0,5	0,7	0,4	
888 208	864 996	97,4	946 732	1,1	1,5	1,3	1,8	1,3	
497 300	344 099	69,2	590 666	0,9	1,0	0,7	0,7	0,8	
691 822	644 806	93,2	541 920	0,9	1,4	1,0	1,3	0,7	
1 338 972	1 020 308	76,2	1 125 337	1,8	2,1	2,0	2,1	1,6	
567 337	530 615	93,5	583 470	0,7	0,8	0,8	1,1	0,8	
810 226	617 140	76,2	809 822	1,2	1,4	1,2	1,3	1,1	
994 895	938 407	94,3	962 856	0,9	1,3	1,5	1,9	1,3	
653 029	494 553	75,7	520 260	0,5	0,7	1,0	1,0	0,7	
1 223	689	56,3	1 155				0,0	0,0	
<b>46 678 165</b>	<b>30 950 210</b>	<b>66,3</b>	<b>51 920 353</b>	<b>56,9</b>	<b>62,9</b>	<b>68,0</b>	<b>63,7</b>	<b>71,5</b>	
153 859	16 851	11,0	233 759	0,3	0,0	0,2	0,0	0,3	
			112 726			0,0		0,2	
544 977	251 087	46,1	579 946	1,2	0,8	0,8	0,5	0,8	
21 220 287	17 372 490	81,9	19 723 329	41,7	36,3	30,9	35,8	27,2	
<b>68 597 288</b>	<b>48 590 638</b>	<b>70,8</b>	<b>72 570 113</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	

niem określonych programów (w 2010 r. dochody wynosiły 37,7 mld zł, w 2011 r. 48,6 mld zł wobec blisko 72,6 mld zł planowanych na 2012 r., a w przypadku wydatków były to odpowiednio kwoty: 48,1 mld zł, 60,8 mld zł i 77,1 mld zł).

Wydatki budżetu środków europejskich charakteryzuje przepływ środków do różnych beneficjentów (np. do rolników na płatności obszarowe, do samorządów terytorialnych na płatności związane z budową infrastruktury z rozwojem regionalnym), nie są to zatem środki, które znacząco finansują wydatki jednostek budżetowych finansowanych z budżetu państwa, ale służą bardziej wspieraniu określonych sfer (np. rolnictwa, leśnictwa, ochrony środowiska, rybołówstwa, transportu, nauki)<sup>70</sup>.

Mimo że wydatki ogółem budżetu państwa (z zał. 2) są większe niż wydatki budżetu środków europejskich (z zał. 4), to w przekroju niektórych działów klasyfikacji budżetowej sytuacja może wyglądać zgoła odmiennie, przykładowo wydatki w dz. 010 – „Rolnictwo i łowiectwo” dokonywane z budżetu środków europejskich (zał. 4) przewyższają wydatki dokonywane z budżetu państwa (zał. 2). W 2010 r. te pierwsze wyniosły 13,8 mld zł, te drugie natomiast 10,3 mld zł, w 2011 r. wynosiły one odpowiednio 17,8 mld zł i 10,8 mld zł, a w roku 2012 (wg ustawy, a więc bez uwzględnienia podziału rezerw) ma to być 10,2 mld zł i 6 mld zł. Z podobną sytuacją, w której wydatki budżetu środków europejskich są wyższe od wydatków z budżetu państwa, mamy do czynienia w działach: „Leśnictwo, rybołówstwo i rybactwo”, „Przetwórstwo przemysłowe”, „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”.

Są jednakże takie działy, w których środki krajowe są wyższe niż europejskie, niemniej znaczenie tych ostatnich wzrasta (np. w ustawie budżetowej na 2012 r. w dz. „Nauka” na wydatki z budżetu środków europejskich zaplanowano kwotę 1,3 mld zł wobec 4,9 mld zł wydatków z budżetu państwa, z kolei w dz. „Transport i łączność” wydatki te zaplanowano odpowiednio w kwotach 4,2 mld zł i 8 mld zł).

Są także takie działy, w których środki europejskie nie występują (np. „Górnictwo i kopalnictwo”, „Turystyka”, „Gospodarka mieszkaniowa”, „Obrona narodowa”, „Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne”, „Kultura fizyczna”) lub występują w bardzo niewielkim zakresie (np. „Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sadownictwa”, „Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa”, „Ochrona zdrowia”, „Pomoc społeczna”, „Wymiar sprawiedliwości”, „Kultura i ochrona dziedzic-

<sup>70</sup> Szerzej na temat pozyskiwania i wydatkowania środków unijnych zob. *Europejskie bezzwrotne źródła finansowania*, op. cit., s. 38–99.

ctwa narodowego”). W roku 2012 wydatki budżetu państwa mają wynieść 328,8 mld zł wobec 77,1 mld zł wydatków budżetu środków europejskich.

Możliwe jest także bardziej szczegółowe ukazanie wydatków budżetu państwa np. w układzie części budżetowych, z podziałem na wydatki z zał. 2 i zał. 4 oraz z uwzględnieniem środków na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE. Taki układ wskazuje, że w częściach budżetu dotyczących tzw. jednostek pozarządowych (np. Kancelarii Prezydenta, Kancelarii Sejmu i Kancelarii Senatu)<sup>71</sup> z wyjątkiem Państwowej Inspekcji Pracy nie występują wydatki budżetu środków europejskich i nie są przewidziane środki na współfinansowanie. Podobna sytuacja ma miejsce także w takich m.in. częściach jak: „Kultura fizyczna”, „Obrona narodowa”, „Skarb Państwa”, „Turystyka”, „Agencja Wywiadu”, „Centralne Biuro Antykorupcyjne”, „Urząd ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych”, „Wyższy Urząd Górniczy”, „Główny Urząd Miar, Polski Komitet Normalizacyjny”, „Rzecznik Praw Pacjenta”, „Państwowa Agencja Atomistyki”, „Polska Akademia Nauk”, „Urząd Transportu Kolejowego”, „KRUS”, „ZUS”, „Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa”, „Obsługa zadłużenia zagranicznego”, „Obsługa długu krajowego”, „Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego” oraz „Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury”. Są jednak części budżetowe, w których występują wydatki budżetu środków europejskich, przy czym, jak to już wcześniej wspomniano, mogą być to wydatki większe niż wydatki budżetu państwa (cz. 33 – „Rozwój wsi”) lub mniejsze (wiele pozostałych części).

## Podsumowanie

Ustawa o finansach publicznych zawiera liczne przepisy dotyczące budżetu środków europejskich. Przepisy te wskazują na powiązanie budżetu środków unijnych z budżetem państwa (np. przez zdefiniowanie tych środków i ich wyodrębnianie w budżecie państwa) oraz służą do lepszego ich wydatkowania.

Środki unijne, jakie wpływają do Polski na finansowanie określonych programów, a także wydatki z budżetu państwa na uiszczenie płatności na rzecz budżetu ogólnego UE, postrzegać można w kontekście specyfiki budżetu unijnego, zarówno po jego stronie dochodowej, jak i wydatkowej. Powyższe w szczególności rzutuje na strukturę wydatków budżetu środków europejskich ujmowanych w ustawie budżetowej (są to głównie wydatki na wspieranie rolnictwa i polityki strukturalnej i polityki spójności). Ponadto wskazuje na to, że środki te stają się ważnym uzupełnieniem środków krajowych także w innych

<sup>71</sup> O których mowa w art. 139 ust. 2 u.o.f.p., tj. częściach od nr 1 do 15 oraz nr 52.

d dziedzinach (np. nauka, szkolnictwo wyższe). Istotne jest to, że Polska jest beneficjentem netto (tj. więcej środków uzyskuje z budżetu UE niż do niego wpłaca), mimo że budżet państwa ponosi koszty z tym związane (wydatki na środki własne UE, wydatki na współfinansowanie projektów, prefinansowanie).

## Bibliografia

- Budżet ogólny UE na 2012 r., Dz.Urz. UE L 56 z 29 lutego 2012 r.
- Budżet Unii Europejskiej w pigułce*, Komisja Europejska, 2010.
- E. Bieńkowska, *Musimy nadać tempo w sprawie budżetu UE*, PAP z 5 lipca 2011 r.
- M. Jastrzębska, *Rola środków europejskich w finansowaniu rozwoju jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Europejskie bezzwrotne źródła finansowania polityki regionalnej w Polsce. Aspekty prawnofinansowe*, W. Miemieć (red.), Unimex, Wrocław 2012.
- W. Miemieć, *Pojęcie i zakres budżetu środków europejskich* [w:] *Europejskie bezzwrotne źródła finansowania polityki regionalnej w Polsce. Aspekty prawnofinansowe*. W. Miemieć (red.), Unimex, Wrocław 2012.
- Rozporządzenie Rady (WE)1290/2005 z 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, Dz.Urz. UE L 209 z 11 sierpnia 2005 r.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r., druk sejmowy 447/VII kad.
- Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 83 z 30 marca 2010 r.
- Uchwała nr 71 Rady Ministrów z 8 maja 2012 r. w sprawie aktualizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2012–2015, M.P. z 2012 r., poz. 292.
- Ustawa o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r., Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.
- Ustawa z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz.U. z 2005 r. nr 14, poz. 114 ze zm.
- Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych, druk sejmowy nr 1181/VI kad.
- A. Wernik, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa, 2011.
- <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:PL:HTML>.
- <http://www.mf.gov.pl/index.php?const=6&dzial=330&wysw=4&sub=sub20>.
- <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=1&dzial=408&id=42178&PortalMF=d9db69b38aa97b576bda9fa21b19b2f2>.
- <http://polskawue.gov.pl/Perspektywa,finansowa,na,lata,2007-2013,231.html>.
- [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=pl&DosId=200637](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=pl&DosId=200637).
- [http://www.mf.gov.pl/\\_files/\\_bip/bip\\_publicacje/2012/wpfp\\_2012-2015.pdf](http://www.mf.gov.pl/_files/_bip/bip_publicacje/2012/wpfp_2012-2015.pdf).
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:056:SOM:pl:HTML>.