

ROZDZIAŁ IV

BUDŻET ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Pomoc finansowa Unii Europejskiej była i jest postrzegana jako szansa rozwoju gospodarczego kraju, transfery środków z UE są istotnym czynnikiem stymulującym wzrost gospodarczy. Dla nowych państw członkowskich, także Polski, korzystanie z funduszy unijnych wspomaga wyrównywanie różnic w poziomie życia i w rozwoju gospodarczym pomiędzy najbiedniejszymi a najbogatszymi regionami i państwami UE. Przy pozytywnej ocenie integracji europejskiej w Polsce bardzo często podkreśla się korzyści płynące z wykorzystywania środków unijnych. Można zauważyć oddziaływanie funduszy unijnych na różne dziedziny gospodarki takie jak rolnictwo, rozbudowa i modernizacja infrastruktury transportowej i środowiskowej, proinnowacyjne przemiany funkcjonowania sfery rozwojowej, zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw, powstawanie nowych miejsc pracy, działalność badawczo-rozwojowa. Z roku na rok obserwuje się systematyczny wzrost przekazywanych Polsce kwot zarówno w ujęciu bezwzględnym, jak i w relacji do wydatków sektora finansów publicznych czy PKB.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wprowadziła podział budżetu państwa na: budżet środków krajowych i budżet środków europejskich. Zgodnie z art. 117 wspomnianej ustawy budżet środków europejskich jest rocznym planem dochodów oraz podlegających refundacji wydatków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich, z wyłączeniem środków przeznaczonych na realizację projektów pomocy technicznej. Tak więc w budżecie środków europejskich ujmowane są dochody z tytułu realizacji programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz wydatki na realizację takich programów w części podlegającej refundacji.

Różnica pomiędzy dochodami a wydatkami budżetu środków europejskich stanowi odpowiednio nadwyżkę lub deficyt tego budżetu, które nie są wliczane do deficytu lub nadwyżki budżetu państwa. Deficyt budżetu środków europejskich finansowany jest w ramach potrzeb pożyczkowych państwa, natomiast jego nadwyżka stanowi źródło spłaty zobowiązań budżetu państwa, zaciągniętych na pokrycie deficytu budżetu środków europejskich.

Sposób rozliczania wydatków podlegających refundacji pomiędzy Polską a Komisją Europejską (wydatki i dochody, co do zasady bilansują się, jednak w dłuższym niż rok budżetowy okresie) powodował wzrost potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, a w konsekwencji wzrost deficytu budżetu państwa. To z kolei mogło prowadzić, w przypadku konieczności wprowadzenia reguł ostrożnościowych lub sanacyjnych (w takim zakresie, w jakim dotyczą one deficytu budżetu państwa), do zagrożenia w realizacji programów finansowanych z wykorzystaniem funduszy europejskich, szczególnie przy uwzględnieniu skali przyznanych Polsce środków oraz przewidywanej kumulacji płatności w kolejnych latach ich realizacji.

Nowe rozwiązania, zgodne z Europejskim Systemem Rachunków Narodowych i Regionalnych (ESA'95) przyczyniają się nie tylko do zwiększenia przejrzystości systemu finansowania, ale także do wyeliminowania zaburzeń związanych z obrazem rzeczywistego salda budżetu państwa. Natomiast sama prezentacja wydatków ponoszonych w ramach budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym umożliwia czytelne i jednoznaczne określenie uczestnictwa Unii Europejskiej oraz krajów EFTA w finansowaniu realizacji zadań

publicznych w ramach poszczególnych funkcji państwa, jak również ocenę efektywności wykorzystania środków europejskich.

Obsługę bankową budżetu środków europejskich prowadzi Bank Gospodarstwa Krajowego. Przekazuje on środki finansowe na rzecz beneficjentów z rachunków otwartych w tym banku przez Ministra Finansów, z wyjątkiem wydatków dokonywanych w ramach projektów pomocy technicznej.

Opierając się na zapisach ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r., do budżetu środków europejskich należy zaliczyć wydatki realizowane w ramach: Narodowej Strategii Spójności 2007-2013, Wspólnej Polityki Rolnej, Europejskiego Funduszu Rybackiego, należących do niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu: Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009-2014, Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy.

Narodowa Strategia Spójności (NSS), określająca strategiczne priorytety i obszary wykorzystania funduszy unijnych oraz systemy wdrażania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) i Funduszu Spójności, w ramach budżetu Wspólnoty na lata 2007-2013, ma na celu stworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej, opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia i poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej. Narodowa Strategia Spójności obejmuje następujące Programy Operacyjne:

1) Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko,

Celem programu jest poprawa atrakcyjności inwestycyjnej Polski i jej regionów poprzez rozwój infrastruktury technicznej przy równoczesnej ochronie i poprawie stanu środowiska, zdrowia, zachowaniu tożsamości kulturowej i rozwijaniu spójności terytorialnej. W ramach programu realizuje się duże inwestycje infrastrukturalne w zakresie ochrony środowiska, transportu, energetyki, kultury i dziedzictwa narodowego, ochrony zdrowia oraz szkolnictwa wyższego.

Zgodnie z zadaniową klasyfikacją budżetową, wydatki w ramach Programu realizowane są przede wszystkim w funkcjach: 19. Infrastruktura transportowa, 12. Środowisko, 17. Równomierny rozwój kraju.

2) 16 Regionalnych Programów Operacyjnych,

Regionalne Programy Operacyjne, w całości współfinansowane są z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. W ramach RPO realizowanych jest wiele typów inwestycji z zakresu edukacji, ochrony zdrowia, infrastruktury drogowej i ochrony środowiska, społeczeństwa informacyjnego, kultury, turystyki, sportu, a także przyczyniające się do wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw.

Zgodnie z zadaniową klasyfikacją budżetową, wydatki w ramach Programów realizowane są przede wszystkim w funkcji 17. Równomierny rozwój kraju.

3) Program Operacyjny Kapitał Ludzki,

Głównym celem PO Kapitał Ludzki jest umożliwienie pełnego wykorzystania potencjału zasobów ludzkich, poprzez wzrost zatrudnienia i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw i ich pracowników, podniesienie poziomu wykształcenia społeczeństwa, zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego oraz wsparcie dla budowy struktur administracyjnych państwa. Należy wspomnieć, że w ramach powyższego Programu współfinansowane są również projekty związane z wdrażaniem budżetu zadaniowego „Wdrożenie budżetu

zadaniowego u wszystkich dysponentów środków budżetowych w latach 2008-2012” oraz „Wsparcie przygotowania i wdrożenia budżetu zadaniowego na poziomie centralnym w latach 2008-2012”.

Zgodnie z zadaniową klasyfikacją budżetową, wydatki w ramach Programu realizowane są przede wszystkim w funkcjach: 17. Równomierny rozwój kraju, 13. Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny, 3. Edukacja, wychowanie i opieka.

4) Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka,

Głównym celem programu Innowacyjna Gospodarka na lata 2007-2013, jest rozwój polskiej gospodarki w oparciu o innowacyjne przedsiębiorstwa. Cel ten zostanie osiągnięty m. in. poprzez: zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstw, wzrost konkurencyjności polskiej nauki, zwiększenie roli nauki w rozwoju gospodarczym, zwiększenie udziału innowacyjnych produktów polskiej gospodarki w rynku międzynarodowym, tworzenie trwałych i lepszych miejsc pracy, a także wzrost wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych w gospodarce. Program ten w największym stopniu, ze wszystkich programów operacyjnych, skierowany jest do przedsiębiorców. W jego zakresie realizowane jest zarówno bezpośrednie wsparcie dla przedsiębiorstw, instytucji otoczenia biznesu oraz jednostek naukowych świadczących przedsiębiorstwom usługi o wysokiej jakości, jak również wsparcie systemowe zapewniające rozwój środowiska instytucjonalnego innowacyjnych przedsiębiorstw.

Zgodnie z zadaniową klasyfikacją budżetową, wydatki w ramach Programu realizowane są przede wszystkim w funkcjach: 6. Polityka gospodarcza kraju oraz 10. Nauka polska.

5) Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej,

Celem Programu jest przyspieszenie tempa rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju. W ramach Programu wspierane są przedsięwzięcia związane z usprawnieniem sieci drogowej, przygotowaniem terenów pod inwestycje, rozwojem uczelni, infrastruktury kongresowej, parków technologicznych, szerokopasmowych sieci dostępu do Internetu i rozwojem ekologicznego transportu publicznego, jak również projekty zwiększające atrakcyjność turystyczną i inwestycyjną pięciu wschodnich województw.

Zgodnie z zadaniową klasyfikacją budżetową, wydatki w ramach Programu realizowane są przede wszystkim w funkcjach: 17. Równomierny rozwój kraju oraz 19. Infrastruktura transportowa.

Wspólna Polityka Rolna, obejmująca płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, organizacji rynku owoców i warzyw, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013, a także działania interwencyjne na wspólnotowych rynkach rolnych, ma na celu przede wszystkim poprawę jakości europejskich artykułów żywnościowych, zagwarantowanie bezpieczeństwa żywności, dbałość o dobrobyt społeczności wiejskich, ochronę środowiska naturalnego oraz poprawę warunków hodowli zwierząt. Ponadto w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 wspierane są inwestycje w rolnictwie i przetwórstwie poprawiające konkurencyjność sektora rolno-spożywczego. Realizowana jest również pomoc finansowa przeznaczona: dla inwestorów, którzy tworzą nowe miejsca pracy na obszarach wiejskich, na rozwój ekologicznych metod gospodarowania oraz na przedsięwzięcia chroniące naturalne środowisko i walory wiejskiego krajobrazu.

Zgodnie z zadaniową klasyfikacją budżetową, wydatki w ramach Programu realizowane są w funkcji 21. Polityka rolna i rybacka.

W ramach **Europejskiego Funduszu Rybackiego** realizowany jest Program Operacyjny Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich 2007-2013, który ma na celu racjonalną gospodarkę żywymi zasobami wód i poprawę efektywności sektora rybackiego, podniesienie konkurencyjności polskiego rybołówstwa morskiego, rybactwa śródlądowego i przetwórstwa ryb, a także poprawę jakości życia na obszarach zależnych od rybactwa.

Zgodnie z zadaniową klasyfikacją budżetową, wydatki w ramach Programu realizowane są w funkcji 21. Polityka rolna i rybacka.

W ramach niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) realizowane są:

1) **Norweski Mechanizm Finansowy** (NMF 2009-2014) oraz **Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego** (MF-EOG 2009-2014). Te dwa instrumenty finansowe zostały objęte jednolitymi zasadami i procedurami oraz podlegają jednemu systemowi zarządzania i wdrażania w Polsce. Pozwalają one na korzystanie z dodatkowych, obok funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej, źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej. Darczyńcami są trzy kraje EFTA: Norwegia, Islandia i Liechtenstein.

Zgodnie z zadaniową klasyfikacją budżetową, wydatki w ramach powyższych instrumentów realizowane są w różnych funkcjach w tym np. w funkcji 3. Edukacja, wychowanie i opieka oraz funkcji 16. Sprawy obywatelskie.

2) **Szwajcarsko-Polski Program Współpracy**

Szwajcarsko-Polski Program Współpracy, czyli tzw. Fundusz Szwajcarski, jest formą bezzwrotnej pomocy zagranicznej przyznanej przez Szwajcarię Polsce i dziewięciu innym państwom członkowskim Unii Europejskiej, które przystąpiły do niej 1 maja 2004 r. Fundusze szwajcarskie mają na celu zmniejszanie różnic społeczno-gospodarczych istniejących pomiędzy Polską a wyżej rozwiniętymi państwami UE oraz różnic na terytorium Polski – pomiędzy ośrodkami miejskimi a regionami słabo rozwiniętymi pod względem strukturalnym.

Zgodnie z zadaniową klasyfikacją budżetową, wydatki w ramach Programu realizowane są w różnych funkcjach w tym np. w funkcji 17 Równomierny rozwój kraju, funkcji 12. Środowisko, funkcji 14. Rynek pracy i funkcji 16. Sprawy obywatelskie.

Dla skutecznej realizacji założonych celów reformy finansów publicznych niezbędne jest zapewnienie, aby dysponenti umieszczali wydatki na realizację projektów, finansowanych ze środków europejskich, w poszczególnych funkcjach państwa zgodnie z ich funkcjonalnym przeznaczeniem. Takie podejście pozwala na zaprezentowanie w jaki sposób poszczególne źródła wsparcia przyczyniają się do uzyskiwania rezultatów w poszczególnych obszarach działalności państwa. Wydatki związane z zarządzaniem i wdrażaniem projektów zostały zaprezentowane w ramach funkcji 17. Równomierny rozwój kraju. Rezerwy celowe przeznaczone na realizację projektów z udziałem środków Unii Europejskiej i EFTA ze względu na swoją specyfikę wykazane zostały analogicznie jak pozostałe rezerwy celowe w funkcji 4. Zarządzanie finansami państwa.

W niniejszym dokumencie po raz pierwszy zaprezentowany został budżet środków europejskich w układzie zadaniowym. Zgodnie z Wieloletnim Planem Finansowym Państwa planowane wydatki z budżetu środków europejskich w 2011 roku wyniosą 84 mld zł, w 2012 roku – 75,9 mld zł, w 2013 roku – 56,3 mld zł.

W projekcie ustawy budżetowej na rok 2011 uwzględniono wydatki w budżecie krajowym i budżecie środków europejskich na realizację projektów finansowanych z udziałem środków Unii Europejskiej i EFTA (z wyłączeniem WPR) zgodnie z kwotami ujętymi w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa (WPPF).

W 2011 roku planowane wydatki na realizację projektów z udziałem środków Unii Europejskiej i EFTA przedstawiają się następująco:

BUDŻET ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Wydatki – 84.004.046 tys. zł

Podział wydatków w wysokości **84.004.046 tys. zł** na dysponentów i rezerwy celowe wygląda następująco:

- dysponenci – 47.300.052 tys. zł,
- rezerwy celowe – 36.703.994 tys. zł, z tego:
 - rezerwa celowa poz. 98 *Finansowanie programów z budżetu środków europejskich* – 36.674.500 tys. zł,
 - rezerwa celowa poz. 99 *Finansowanie wynagrodzeń w ramach budżetu środków europejskich* – 29.494 tys. zł.

Kwoty wydatków budżetu środków europejskich na 2011 rok w podziale na poszczególne funkcje, zgodnie z układem zadaniowym, przedstawione zostały na poniższym wykresie. Rezerwy celowe w kwocie 36 704,0 mln zł wykazane zostały w ramach funkcji 4.

