

UNIWERSYTET WARMIŃSKO-MAZURSKI W OLSZTYNIE

WYDZIAŁ NAUK EKONOMICZNYCH

STUDIA PODYPLOMOWE

MECHANIZMY FUNKCJONOWANIA STREFY EURO

Projekt realizowany z Narodowym Bankiem Polskim

w ramach programu edukacji ekonomicznej

VII edycja 2015/2016



Alicja Patrycja Jaworska

**Porównanie perspektyw finansowych
2007-2013 i 2014-2020 w Unii Europejskiej
na przykładzie Polski**

Praca końcowa wykonana
pod kierunkiem
dr. Tomasza Wierzejskiego

Olsztyn 2016

Spis treści

Streszczenie	3
Wstęp	4
Rozdział 1. Budżet i perspektywa finansowa Unii Europejskiej	5
1.1. Cechy, zasady przygotowywania i realizacji budżetu ogólnego i perspektywy finansowej Unii Europejskiej.....	5
1.2. Procedura uchwalania budżetu.....	8
1.3. Dochody i wydatki z budżetu Unii Europejskiej	11
Rozdział 2. Charakterystyka i realizacja perspektyw finansowych 2007-2013 i 2014-2020 w Polsce	16
2.1. Cechy wspólne perspektyw finansowych Unii Europejskiej w latach 2007-2020 ...	16
2.2. Zmiany w perspektywie 2014-2020 na tle poprzedniego okresu programowania finansowego	19
Podsumowanie	30
Bibliografia	31
Spis tabel.....	33
Spis rysunków.....	33

Streszczenie

Celem pracy jest identyfikacja podobieństw i różnic następujących po sobie perspektyw finansowych Unii Europejskiej, tj. 2007-2013 i 2014-2020. Praca została przygotowana w oparciu o analizę charakterystyki oraz realizacji tych perspektyw na przykładzie Polski. Postawiona w pracy hipoteza badawcza została pozytywnie zweryfikowana. Stwierdzono, że zmiany w perspektywach finansowych wynikają ze zmian w otoczeniu społeczno-gospodarczym Unii Europejskiej.

W oparciu o materiały źródłowe, takie jak: monografie, artykuły w czasopismach, publikacje dostępne w zasobach Internetu, broszury informacyjne oraz strony internetowe, zostały omówione teoretyczne podstawy zagadnienia. Na podstawie badań danych wtórnych i analizy związków zachodzących pomiędzy opisywanymi perspektywami zostały ustalone zarówno prawidłowości, jak i zmiany, które zaszły w perspektywie finansowej 2014-2020, w porównaniu do okresu programowania 2007-2013.

Polska jest jednym z największych beneficjentów pomocy unijnej od momentu wstąpienia, czyli od 2004 r. Pomoc tę otrzymuje w ramach perspektyw finansowych, co zmniejsza dystans rozwojowy Polski wobec innych państw członkowskich Unii Europejskiej. W aktualnej perspektywie finansowej, środki finansowe przeznaczone dla Polski wynoszą 105,8 mld euro. Około 72,9 mld euro wspomaga politykę spójności, zaś 28,5 mld euro – polskie rolnictwo i obszary wiejskie. W latach 2007-2013, Polska miała do dyspozycji 101,5 mld euro, w tym 68 mld euro na politykę spójności. Zmianie uległy również programy operacyjne i źródła ich finansowania. Niezmiennie, podział funduszy następuje w oparciu o krajowe i regionalne programy operacyjne. Warto podkreślić, iż w aktualnej perspektywie finansowej regionalne programy operacyjne szczególnie zyskały na znaczeniu. W porównaniu do okresu programowania 2007-2013, w aktualnej perspektywie nastąpił wzrost alokacji unijnych środków. W konsekwencji polska gospodarka jest liderem wśród beneficjentów środków finansowych Unii Europejskiej.

Wstęp

Proces tworzenia perspektyw finansowych Unii Europejskiej jest nietypowy i utrudniony. Szczególnie wynika to z podziału między państwami beneficjentami i płatnikami do budżetu unijnego. W aktualnej perspektywie zostały wprowadzone zmiany do zadań Unii Europejskiej poprzez postanowienia Traktatu Lizbońskiego. Wiąże się to z konsekwencjami finansowymi i legislacyjnymi, ze względu na to, że po raz pierwszy wieloletnie ramy finansowe mają formę aktu prawnego. Trudna sytuacja gospodarcza znacząco wpłynęła na ograniczenia w wydatkach publicznych i budżetach państw członkowskich. W konsekwencji, zaplanowana wielkość środków pieniężnych w ramach finansowych 2014-2020 jest niższa niż w poprzednich okresach programowania.

Celem pracy jest przedstawienie cech wspólnych i odmiennych perspektyw finansowych 2007-2013 i 2014-2020 na przykładzie Polski, wyodrębnionych na podstawie porównania. Do osiągnięcia założonego celu posłużyła analiza danych wtórnych, takich jak publikacje internetowe, broszury, artykuły i książki na temat perspektyw finansowych w latach 2007-2020. W pracy została przyjęta i poddana badaniu hipoteza, że zaistniałe w perspektywach finansowych modyfikacje są konsekwencją zmian zachodzących w otoczeniu społeczno-gospodarczym Unii Europejskiej.

W pierwszym rozdziale pracy przedstawiona została perspektywa finansowa oraz budżet Unii Europejskiej, który jest ściśle z nią związany. Kluczowe wielkości ogólnego budżetu oraz dane rozdziału wynikają z panującej perspektywy finansowej, jednak instytucje Unii Europejskiej mają obowiązek sporządzania szczegółowych rocznych budżetów. Debata budżetowa dotyczy niektórych szczegółów w wysokościach wydatków oraz przesunięć czy korekt. W drugim rozdziale przeprowadzona została analiza perspektyw finansowych 2007-2013 i 2014-2020. W aktualnej perspektywie finansowej zostały wprowadzone istotne zmiany. Nastąpiła większa przejrzystość, elastyczność wydatków i możliwość przystosowania do bieżących potrzeb Unii Europejskiej. Większa elastyczność przenoszenia płatności i zobowiązań pomiędzy działami i okresami wpłynie na możliwość wykorzystania całej sumy kwot przewidzianych na kolejne siedem lat. Praca kończy się podsumowaniem, w którym podkreślono, iż wprawdzie Polska otrzymała więcej środków do rozdysponowania to jednak zaplanowana pula wydatków w ramach aktualnego okresu programowania finansowego jest niższa niż w poprzednim. Główną tego przyczyną była trudna sytuacja gospodarcza i społeczna krajów wspólnotowych.

Rozdział 1

Budżet i perspektywa finansowa Unii Europejskiej

1.1. Cechy, zasady przygotowywania i realizacji budżetu ogólnego i perspektywy finansowej Unii Europejskiej

Perspektywa finansowa to dokument, który kształtuje budżet ogólny. Istotnym aspektem jest to, iż perspektywy nie można traktować jako zwykłego programowania finansowego, ponieważ założone w niej pułapy wydatków mają charakter wiążący, z punktu widzenia instytucji uczestniczących w procedurze budżetowej. Dokument ten nie może być także uznany za wieloletni budżet. Wynika to z faktu, iż coroczne uchwalanie budżetu ma decydujące znaczenie dla bieżącego kształtowania dochodów i wydatków budżetowych na dany rok. Dotyczy to w szczególności podanych limitów głównych grup wydatków. W budżecie natomiast wydatki muszą być określone szczegółowo. Zatem, instytucje uczestniczące w procedurze budżetowej mają pełną swobodę przy kształtowaniu wielkości wydatków w ramach poszczególnych grup (OREŹIAK 2009, s. 135).

Istotne znaczenie ma również fakt, iż ogólna klasyfikacja i układ poszczególnych grup wydatków, które są stosowane w budżetach rocznych, są takie same jak w perspektywie finansowej. Za pomocą tego możliwe jest porównanie budżetu z postanowieniami perspektywy. W efekcie dokonywana jest analiza zgodności tego budżetu z priorytetami politycznymi znajdujące się w perspektywie. Istnienie perspektywy dyscyplinuje więc cały proces decyzyjny podczas kształtowania budżetu i skutkuje tym, że system finansowania Unii Europejskiej jest bardziej przejrzysty i łatwiejszy do oceny i kontroli. Jednak przyjęte w perspektywie pułapy wydatków (powiązane z ogólnym pułapem zasobów własnych) ograniczają możliwości wyraźnego rozszerzenia finansowania na nowe obszary działalności. Takie rozszerzenia wymaga odpowiedniej decyzji politycznej krajów członkowskich Unii oraz ich zgodę na odpowiednie zwiększenie dochodów do budżetu ogólnego (OREŹIAK 2009, s. 135).

Budżet Unii Europejskiej jest szczególnym zestawieniem planowanych wpływów i wydatków, które znacząco różni się od budżetu państwa. Decyzje o dochodach i wydatkach nie podejmuje samodzielne państwo, a cała Wspólnota. Również brak podatków ogólnoeuropejskich stanowi ważną różnicę pomiędzy budżetami. Środki

z budżetu unijnego w ograniczonym wymiarze finansują znaczną część polityk realizowanych przez kraje członkowskie.

Budżet roczny Unii stanowi ok. 1% dochodu narodowego państw członkowskich. Środki te mają służyć poprawie życia codziennego obywateli. Wszyscy obywatele państw członkowskich korzystają z działań finansowanych z budżetu Unii Europejskiej - czystsze plaże, bezpieczniejsza żywność, lepsze drogi, a nawet gwarancja praw podstawowych. Pieniądze z budżetu ogólnego umożliwiają również m.in. (*Budżet...*):

- naukę za granicą dla studentów;
- uczciwe warunki prowadzenia działalności gospodarczej oraz łatwiejszy dostęp do większych rynków zbytu dla małych przedsiębiorstw;
- większą szansę na realizację pomysłów dla badaczy;
- nowe i lepsze możliwości szkoleń dla poszukujących pracy.

Zasady, których należy przestrzegać w procesie stanowienia, wykonywania i rozliczania budżetu ogólnego zostały określone w art. 268-280 TWE oraz bardziej szczegółowo w rozporządzeniu Rady nr 1605/2002 z 25 czerwca 2002 r¹.

Do podstawowych zasad uwzględnianych przy sporządzaniu i wykonywaniu budżetu ogólnego zostały zaliczone (SKIBA 2014, s. 119):

- zasada jednolitości,
- zasada jednoroczności,
- zasada uniwersalności,
- zasada specyfikacji.

Wyróżnione zostały również zasady dodatkowe, takie jak:

- zasada równowagi,
- zasada jednostki rozliczeniowej,
- zasada należytego zarządzania finansami,
- zasada przejrzystości.

Zasada jednolitości (często nazywana jednolitości i rzetelności budżetowej) dotyczy obowiązku sporządzania wszystkich dochodów i wydatków Wspólnoty Europejskiej dla każdego roku budżetowego w budżecie ogólnym. Ponadto, w budżecie uzgodnione są

¹ Rozporządzenie Rady (WE, EURATOM) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 248 z 16.9.2002, str. 1).

zabezpieczenia nawiązujące do operacji zaciągania i udzielania kredytów, podjęte przez organizację ponadnarodową (SKIBA 2014, s. 119).

Zasada jednoroczności określa okres zatwierdzania środków przewidzianych w budżecie, tj. rok budżetowy, trwający od 1 stycznia do 31 grudnia. Celem tej zasady jest usprawnienie kontroli wywiązania się z obowiązków przez instytucje odpowiedzialne za realizację budżetu (OREZIAK 2009, s. 116).

Środki zatwierdzone na dany rok budżetowy mogą zostać rozdysponowane na pokrycie zobowiązań zaciągniętych w danym roku budżetowym i w latach poprzednich. Dochody budżetowe danego roku są zawarte w budżecie tego roku. Środki budżetowe przyznane na dany rok wygasają, jeżeli nie zostaną przeniesione na następny rok budżetowy. Poprzedzone to musi być odpowiednią procedurą i decyzją zainteresowanej instytucji najpóźniej do 15 lutego (SKIBA 2014, s. 119).

Zasada uniwersalności oznacza, że dochody budżetowe nie powinny być przypisywane do konkretnych wydatków. Jednak zostały przewidziane drobne wyjątki od tej zasady. Dodatkowo, dochody i wydatki w budżecie muszą być umieszczone w pełnej wysokości, co oznacza brak możliwości dokonywania jakichkolwiek kompensat jednych z drugimi (OREZIAK 2009, s. 118).

Kolejna zasada, tj. zasada specyfikacji (wydatków) przedstawia obowiązek przeznaczania środków na cele określone w ramach tytułów i rozdziałów. Następnie, rozdziały są dzielone na artykuły i pozycje. Reguła ta oznacza, że każdy wydatek powinien być określony w sposób jednoznaczny i mieć sprecyzowany cel, by zapobiegać powstawaniu wątpliwości co do jego przeznaczenia. Możliwość przesunięcia środków w trakcie roku budżetowego są ograniczone i wiążą się z obowiązkiem przestrzegania odpowiedniej procedury (OREZIAK 2009, s. 117).

Zasada równowagi budżetowej wymaga, by dochody zatwierdzone na dany rok budżetowy były równe płatnościom założonym na ten rok. Budżet ogólny nie może zamykać się saldem ujemnym (deficytem). Niedopuszczalne jest uchwalenie budżetu, którym byłby założony deficyt. Zabronione jest także zaciąganie pożyczek na pokrycie deficytu przez Unię Europejską. Nadwyżki z danego roku budżetowego przechodzą na rok następny lub, w sytuacji koniecznej, przyjmowana jest korekta budżetu. Wszystkie zmiany w budżecie odbywają się według standardowej procedury budżetowej (SKIBA 2014, s. 120).

Zasada jednostki rozliczeniowej określa obowiązek sporządzania i wykonywania budżetu w euro. Dotyczy to również rozliczeń, które są z nim związane. Jednak

w określonych przypadkach, dla celów przepływu środków pieniężnych możliwe jest przeprowadzenie operacji w walutach krajowych (OREŹIAK 2009, s. 117).

Zasada należytego zarządzania finansami dotyczy środków finansowych Unii, które powinny być wykorzystane według zasady gospodarności, efektywności i skuteczności. Pierwsza z zasad oznacza, że każda instytucja eksploatuje zasoby udostępnione we właściwej ilości i jakości, w wymaganym czasie oraz po najkorzystniejszej cenie. Zasada efektywności określa potrzebę do uzyskania jak najlepszego stosunku między osiągniętymi wynikami i zaangażowanymi zasobami. Ostatnia zasada powinna kierować do osiągnięcia określonych celów oraz zamierzonych rezultatów (SKIBA 2014, s. 120).

Zdefiniowane, wymierne, odpowiednie, osiągalne i określone cele stanowią postawę kształtowania budżetu. Nadzorowanie wykonywania budżetu związane jest monitorowaniem osiągnięcia zaplanowanych celów.

Zasada przejrzystości ma zastosowanie w procesie stanowienia, wykonywania oraz rozliczania budżetu. Oznacza ona, że przewodniczący Parlamentu Europejskiego publikuje budżet i budżety korygujące w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w formie ostatecznie przyjętej. Publikacji podlega również skonsolidowane roczne sprawozdanie finansowe i sprawozdania instytucji z zarządzania budżetem i finansami (OREŹIAK 2009, s. 118).

1.2. Procedura uchwalania budżetu

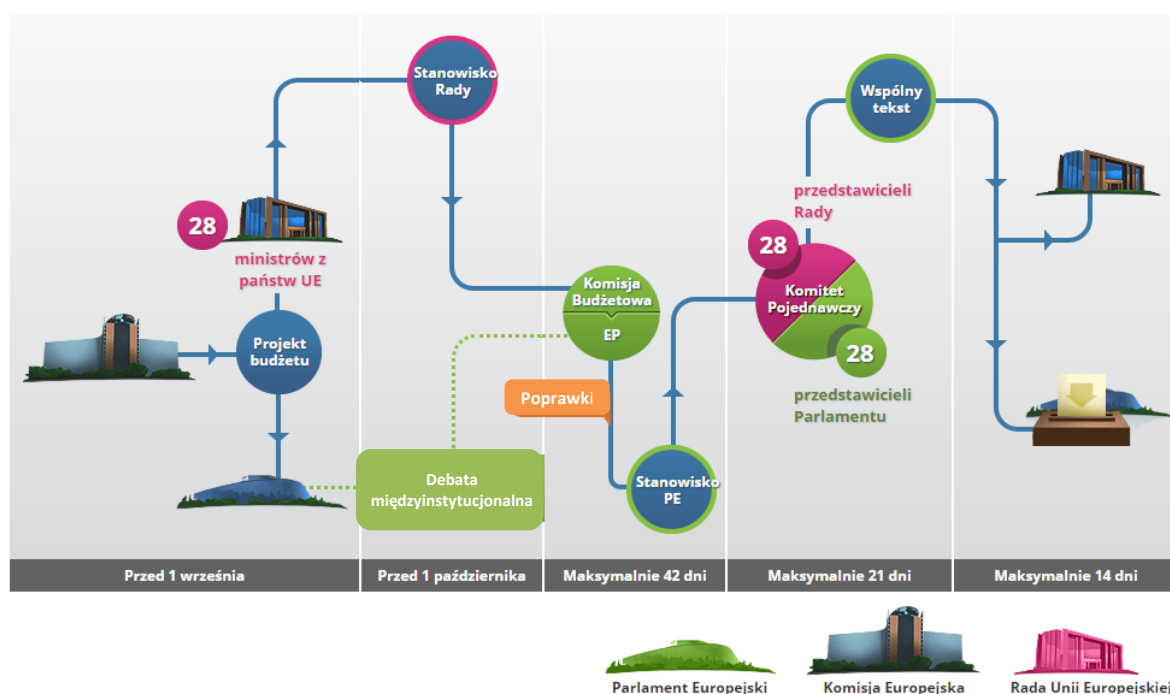
Przygotowanie Perspektyw Finansowych, w których są określone wielkości budżetów na dane lata, nie zwalnia instytucji Unii Europejskiej od uzgodnienia szczegółowych rocznych budżetów. W praktyce, debata budżetowa dotyczy tylko niektórych szczegółów dotyczących wysokości wydatków w poszczególnych rozdziałach. Również debatuje się nad niewielkimi przesunięciami i korektami, ponieważ podstawowe wielkości ogółu budżetu oraz danych rozdziałów wynikają z aktualnej Perspektywy Finansowej. Ze względu na ustaloną wcześniej maksymalną wielkość budżetu finansowaną ze składek państw członkowskich, kwestia dochodów budżetowych nie wywołuje kontrowersyjnego dialogu².

Głównymi organami uczestniczącymi w procedurze uchwalania budżetu Unii Europejskiej są Komisja, Rada i Parlament Europejski. Jednak tylko Rada i Parlament

² <http://europa.edu.pl/portal/index/strony?mainSP=articles&mainSRV=europa&method=78801222&page=attachment&aid=378&latch=0>. 22.02.2016.

posiadają formalne prawo ustanawiania budżetu. Odpowiedzialność za wykonanie budżetu spoczywa na Komisji Europejskiej, która współpracuje z poszczególnymi państwami członkowskimi. Rada Europejska i Parlament Europejski rokrocznie analizują sporządzone przez Komisję Europejską sprawozdanie z wykonania budżetu i bilans finansowy. Badaniu podlegają również rachunki i sprawozdania Trybunału Obrachunkowego. Po dokonaniu interpretacji, Parlament na zlecenie Rady przyznaje Komisji absolutorium z wykonania budżetu.

Szczegółowe zasady oraz etapy tworzenia i opracowywania budżetu ogólnego zostały opisane w Traktacie o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej. Schemat procedury budżetowej został przedstawiony na rysunku 1.



Rys. 1. Procedura budżetowa

Źródło: <http://www.europarl.europa.eu/>.

Etap pierwszy procedury budżetowej to projekt budżetu. Komisja Europejska opracowuje wstępny projekt budżetu. Do 1 września danego roku ma obowiązek przedstawić go Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej. W sporządzonym dokumencie muszą być zawarte wieloletnie ramy finansowe, a także preliminarze wydatków organów Unii Europejskiej na kolejny rok budżetowy. Istotne pozycje, które powinny być zawarte w dokumencie to m.in. orientacyjne wydatki wynikające

z planowanych płatności oraz zobowiązań prawnych w danym roku (GRUCHMAN i in. 2010, s. 81-82).

Drugi etap dotyczy stanowiska Rady Unii Europejskiej. Ministrowie finansów państw członkowskich po konsultacjach dokonują zatwierdzenia projektu budżetu. Odbywa się to za pomocą głosowania. Po uzyskaniu większości kwalifikowanych głosów, projekt zostaje przekazany Parlamentowi Europejskiemu. Termin upływa 5 października (GRUCHMAN i in. 2010, s. 82).

W trzecim etapie Parlament Europejski określa swoje stanowisko wobec projektu budżetu. Posłowie mają 42 dni na przyjęcie stanowiska Rady lub jego zmianę bezwzględną większością głosów. Członkowie Parlamentu Europejskiego głosują nad poglądem Komisji Budżetowej oraz wszelkimi złożonymi poprawkami (dzieje się to zazwyczaj podczas sesji plenarnej w październiku). W sytuacji gdy Parlament zatwierdzi decyzję Rady lub też nie przedstawi własnego stanowiska, projekt budżetu zostaje uznany za przyjęty. Przeważnie jednak Parlament przyjmuje poprawki. Zmieniona treść dokumentu jest przekazywana Radzie Unii Europejskiej. Wówczas przewodniczący Parlamentu bezzwłocznie zwołuje posiedzenie komitetu pojednawczego. Jednak, jeżeli Rada w ciągu 10 dni powiadomi Parlament o zatwierdzeniu wszystkich jego poprawek, komitet pojednawczy nie zostaje wezwany³.

Kolejny etap występuje wyłącznie wtedy, gdy wyżej wymienione instytucje nie dojdą do porozumienia. Jest to postępowanie pojednawcze, w którym komitet pojednawczy ma 21 dni na wypracowanie osiągnięcia w sprawie wspólnego tekstu. Komitet pojednawczy składa się z przedstawicieli Rady Unii Europejskiej oraz jednakowej liczby posłów reprezentujących Parlament⁴.

Przyjęcie budżetu ogólnego następuje w etapie piątym. Pod warunkiem, że komitet pojednawczy osiągnie porozumienie w sprawie wspólnego tekstu, Rada wraz z Parlamentem muszą go zatwierdzić do 14 dni. Przewodniczący Parlamentu podpisuje treść budżetu i zarazem oświadcza, że został on ostatecznie przyjęty. Gdy postępowanie pojednawcze nie będzie skuteczne lub Parlament odrzuci wspólny projekt, Komisja Europejska prezentuje nowy projekt budżetu. Parlament Europejski ma prawo przyjąć budżet nawet w przypadku negatywnej odpowiedzi Rady Unii Europejskiej⁵.

³ http://www.europarl.europa.eu/pdf/budget/budgetary_procedure_pl.pdf. 22.02.2016.

⁴ Tamże.

⁵ Tamże.

1.3. Dochody i wydatki z budżetu Unii Europejskiej

Dochody budżetowe Unii Europejskiej pochodzą z czterech źródeł. Można je podzielić na zasoby własne i pozostałe zasoby. Są to:

1. Tradycyjne zasoby własne,
2. Zasoby własne z tytułu podatku od wartości dodanej (VAT),
3. Zasoby własne z tytułu dochodu narodowego brutto (DNB),
4. Pozostałe dochody.

Na tradycyjne zasoby własne składają się cła handlowe i rolne pobierane od towarów sprowadzanych z krajów nienależących do Unii Europejskiej (CZERNIEWSKA-RUTKOWSKA 2007, s. 24-25). Do budżetu Unii Europejskiej wpływa 75% łącznych uzyskanych dochodów z tego źródła, ponieważ pozostałą część zatrzymują państwa członkowskie w celu pokrycia kosztów poboru (KACZYŃSKA 2014, s. 60).

Zasoby własne z tytułu podatku VAT zależą od ustalonej, statystycznej podstawy tego podatku oraz jednolitej stawki, która obowiązuje w całej Wspólnocie. Mimo, że VAT jest podatkiem o najwyższym stopniu zharmonizowania w całej Unii to procedura ustalania wielkości wpłat z tego tytułu jest uznawana za mało przejrzystą i skomplikowaną. Problemowymi obszarami są: derogacje, zróżnicowanie stawek obowiązujących w poszczególnych państwach wspólnotowych, a także czasowe odstępstwa od zasad ogólnych nieuwzględnianych przy obliczaniu wielkości wpłat tych państw do budżetu (KAWECKA-WYRZYKOWSKA 2008, s. 100-101). W 2013 roku w Unii Europejskiej obowiązywały różne wartości stawek podstawowych podatku od wartości dodanej. Najwyższa stawka wynosiła 27% na Węgrzech, zaś najniższa 15% w Luksemburgu. Średnia wszystkich państw członkowskich wyniosła 20,58% (KACZYŃSKA 2014, s. 62).

Kolejne źródło zasobów jest kształtowane poprzez jednolitą stawkę procentową do dochodu narodowego brutto każdego państwa członkowskiego. Środki z tego tytułu umożliwiają pokrycie różnicy w danym roku między środkami niezbędnymi na poniesienie wszystkich wydatków unijnych oraz dochodami budżetu pochodzącymi z wyżej opisanych zasobów (KACZYŃSKA 2014, s. 61). Z tego względu środki tej kategorii można określić jako rezydualne. Wielkość tych wpłat jest ustalana corocznie, w zależności od wydatków budżetu ogólnego. W literaturze przedmiotu zostały określone jako czwarte źródło, ponieważ jest to kategoria domykająca budżet (MAŁUSZYŃSKA, SAPAŁA 2012, s. 112).

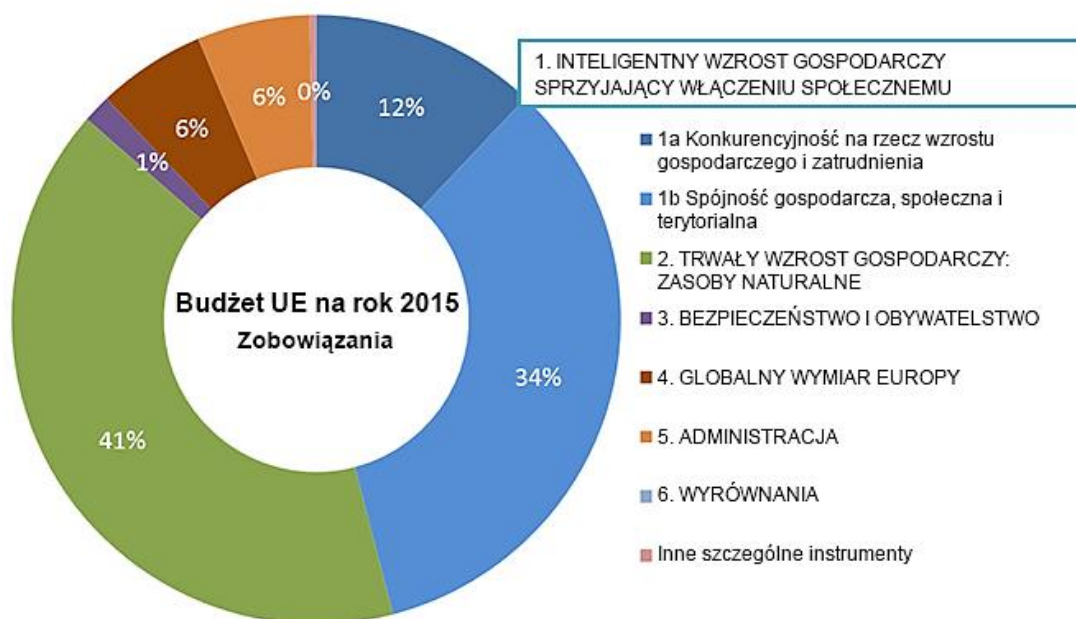
Pozostałe dochody to ostatnia kategoria źródeł dochodów budżetu unijnego. W ich skład zostały zaliczone m.in.: odsetki od zaległości oraz grzywny, podatek od

wynagrodzeń i składki na ubezpieczenia społeczne pracowników pełniących funkcje w instytucjach Unii Europejskiej, dochody z tytułu wspólnotowych operacji pożyczkowych czy inne dochody różne. Ta kategoria dochodów stanowi ok. 1% łącznych dochodów ogólnego budżetu. W przeciwieństwie do reszty kategorii dochodów, te nie są uznawane za środki własne.

Ważną kwestią związaną z dochodami budżetu Unii Europejskiej jest rabat brytyjski. Wprowadzony został w 1984 r. dzięki Margaret Thatcher. Ówczesna premier poprzez niewielki stopień wykorzystania przez Wielką Brytanię środków przeznaczonych na Wspólną Politykę Rolną wynegocjowała redukcję wpłat z tytułu VAT i DNB. Z tego powodu w pierwszej kolejności zostaje ustalony procentowy udział państwa w zharmonizowanej podstawie VAT dla całej Wspólnoty, od którego odejmuje się procentowy udział Wielkiej Brytanii w ogólnej sumie wydatków alokowanych (wydatki nieuwzględniające środków na akcesję państw do Unii Europejskiej). Powstały wynik należy przemnożyć przez współczynnik (0,66) oraz przez sumę wydatków alokowanych. Skutki rabatu brytyjskiego ponoszą pozostałe państwa członkowskie, które są zobowiązane do dokonania dodatkowych wpłat proporcjonalnych do udziału w DNB Unii Europejskiej. Jednak wyjątek stanowią cztery państwa, którym przysługuje swoisty rabat od rabatu brytyjskiego. Jest to: Austria, Niemcy, Holandia i Szwecja, które wpłacają tylko ¼ wartości środków przypadających na nie z tytułu rabatu brytyjskiego (SKIBA 2014, s. 126-127).

Największa część wydatków z budżetu ogólnego Unii Europejskiej jest rozdysponowana na wspieranie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Znaczącą kategorią, na którą są przeznaczane środki to rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich. Do głównych kategorii wydatków w 2015 roku zostało zaliczone pobudzanie inteligentnego wzrostu gospodarczego, który sprzyja włączeniu społecznemu. Na ten cel przekazano 46% środków, z czego 34% na pomoc uboższym regionom Europy i grupom społecznym znajdującym się w niekorzystnej sytuacji oraz 12% na zwiększanie konkurencyjności europejskich firm. Natomiast 41% zasobów pieniężnych zostało poświęconych wspieraniu produkcji zdrowej i bezpiecznej żywności, wydajnemu i zrównoważonemu użytkowaniu lasów i gruntów, jak również innowacyjnemu rolnictwu⁶.

⁶ http://europa.eu/pol/financ/index_pl.htm. 28.02.2016.



Rys. 2. Działy ram finansowych budżetu Unii Europejskiej na 2015 r.

Źródło: http://europa.eu/pol/financ/index_pl.htm. 28.02.2016.

Działania w Unii Europejskiej w 2015 r. realizowane są w różnych programach. Horyzont 2020 to program dotyczący badań naukowych i innowacji, na który zostało przeznaczone 10 mld euro. Na instrument „Łącząc Europę”, obejmujący sieci transportowe, energetyczne i cyfrowe, zostało wydane 3,4 mld euro. Z kolei na Erasmus+ (edukacja, szkolenia, młodzież, sport) oraz na inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych zostało rozdysponowane 1,6 i 1,4 mld euro. Program na rzecz małych firm – COSME i program ochrony środowiska – Life kosztowały łącznie 0,7 mld euro⁷.

Unia Europejska ma również zobowiązania wobec krajów spoza Wspólnoty. Odgrywa bardzo ważną rolę na arenie międzynarodowej poprzez m.in. dbanie o zapewnienie rozwoju, działania na rzecz propagowania rozwoju społecznego i gospodarczego, a także udzielanie pomocy ofiarom konfliktów i katastrof. Wsparcie z unijnego budżetu dla reszty świata podzielono na 3 podstawowe kategorie. Pierwsza z nich obejmuje niektóre kraje rozwijające, z którymi poszczególne państwa Unii mają ścisłe historyczne więzi. Szczególnie dotyczy to regionu Afryki, Pacyfiku i Karaibów. Kolejną grupą są kraje Europy Wschodniej, Afryce Północnej i Bliskiego Wschodu, które sąsiadują ze Wspólnotą. Ostatnią kategorią są państwa przygotowujące się do członkostwa w Unii, czyli kraje kandydujące i potencjalne kraje kandydujące. Przykładowymi programami w 2015 r. są:

⁷ Tamże.

Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju (2,4 mld euro), Europejski Instrument Sąsiedztwa (2 mld euro) i Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (1,6 mld euro)⁸.

Konkretne działania w Unii Europejskiej i poza nią są finansowane z budżetu ogólnego w ok. 94%. Około 508 mln Europejczyków korzysta z tych środków. Pozostałe 6% budżetu to koszty bieżące. Obejmują one koszty administracyjne wszystkich unijnych instytucji, głównie Parlamentu, Komisji Europejskiej oraz Rady Unii Europejskiej. Środki z tego tytułu pokrywają koszty związane z tłumaczeniem pisemnym i ustnym, dzięki czemu informacje są udostępniane we wszystkich językach urzędowych Wspólnoty. Dodatkowo została wprowadzona reforma przewidująca zmniejszenie liczby personelu o 5%. Konsekwencją tego jest redukcja liczby pracowników Komisji Europejskiej o 1% rocznie i wydłużanie godzin pracy pozostałym⁹.

W przeciągu minionych lat struktura dochodów uległa istotnym zmianom. Zanim w 1970 roku zostały wprowadzone środki własne, dochody europejskie obejmowały tylko składki państw członkowskich. Celem uniezależnienia budżetu, w kolejnym roku został wprowadzony pierwszy zasób własny, na którego składały się opłaty rolne i celne. W 1979 roku został zatwierdzony kolejny zasób własny bazujący na podatku VAT. Z powodu rosnących wydatków budżetowych, wpłaty te odgrywały coraz większą rolę w strukturze wpłat. Jednak w latach 80. wielkość tradycyjnych środków własnych zaczęła maleć. W konsekwencji, w 1989 roku wdrożono wpłaty z tytułu produkcji narodowym brutto. Na przestrzeni kolejnych lat udział wpłat z tytułu VAT systematycznie malał, co równocześnie wpływało na wzrost wielkości wpłat opartych na PNB. Po trzynastu latach środki oparte na produkcji narodowym brutto zostały zamienione na wpłaty z tytułu dochodu narodowego brutto (DNB) (JANIAK 2015, s. 9).

Aktualny system finansowania gwarantuje stabilne i płynne zasilanie budżetu Unii Europejskiej. Wszelkie niedobory są uzupełniane ze źródła opartego na dochodzie narodowym brutto. Jednak Wspólnota nadal nie posiada systemu finansów, za pomocą którego mogłaby decydować o naturze, źródłach oraz wielkości wpływów w sposób autonomiczny (JANIAK 2015, s. 9).

Od początku powstania Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej zarówno wielkość, jak i struktura wydatków budżetowych się zmieniała. Przyczyną tego była nasilająca się integracja, kolejne rozszerzenia oraz wdrażanie nowych polityk wspólnotowych. Przez wiele lat głównym kierunkiem wydatków było rolnictwo. W 1970 roku na ten sektor

⁸ Tamże.

⁹ Tamże.

gospodarki zostało przeznaczone prawie 87% wszystkich środków budżetowych. Tendencja wydatkowania zaczęła się zmieniać w latach 90. Rozpoczęła się sukcesywna redukcja kosztów oraz zmniejszanie wydatków poświęconych na Wspólną Politykę Rolną względem spójności i rozwoju. Do przeprowadzenia reform budżetowych i zwiększania wydatków przyczyniło się (JANIAK 2015, s. 14-15):

- gwałtowne zwiększenie kosztów Wspólnej Polityki Rolnej,
- uruchomienie działań z zakresu jednolitego rynku, poprzez uchwalenie Jednolitego Aktu Europejskiego,
- rozszerzenie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej o biedniejsze państwa, tj. Grecję, Portugalię i Hiszpanię, co z kolei wpłynęło na wzmocnienie polityki spójności.

Ważne zmiany nastąpiły również ze względu na realizację traktatu tworzącego Unię Europejską, a także zapowiadający ustanowienie Unii Walutowej. Ten projekt dążył do dalszego zwiększania wydatków na fundusze strukturalnego oraz do zorganizowania Funduszu Spójności, którego zadaniem było ułatwienie biedniejszym państwom członkowskich dołączenie do Unii Walutowej (JANIAK 2015, s. 15).

Reformy Wspólnej Polityki Rolnej oraz coraz większa rola polityki strukturalnej skutkowały kolejnymi zmianami w strukturze wydatków budżetu ogólnego Unii Europejskiego. Nakłady na rolnictwo w poprzedniej i aktualnej perspektywie finansowej zmniejszyły się o ok. 30% w porównaniu do roku 1980. Obecnie udział rynkowych wydatków na ten cel wynosi ok. 40%. W 2007 roku aż 38,6% środków rocznego budżetu zostało przekazane na spójność, ze względu na znaczne nakłady wobec nowych państw wspólnotowych (te, które przystąpiły do Unii Europejskiej w 2004 roku). Obecnie środki finansujące politykę spójności stanowią 33% nakładów corocznego budżetu, co oznacza, że jest drugim co do wielkości kierunkiem wydatkowania (JANIAK 2015, s. 15).

Rokrocznie, począwszy od 2007 roku, coraz więcej wydatków z budżetu kierowanych jest również na wzrost gospodarczy krajów członkowskich oraz badania i rozwój. Tendencja zwyżkowa dotyczy także nakładów na działania zewnętrzne Wspólnoty. Dzieje się tak od połowy lat 90. i wynika z narastającego poczucia odpowiedzialności Unii Europejskiej za sytuację krajów słabiej rozwiniętych (JANIAK 2015, s. 15).

Roczne budżety kształtowane są według perspektywy finansowej, która określa roczne pułapy, możliwe do rozdysponowania w różnych działach polityki przez okres siedmiu lat. Nie są unijnym budżetem, ale stanowią ramy dyscypliny budżetowej, priorytet polityczny i narzędzie planowania budżetowego. Zapewniają również przewidywalność wydatków z budżetu realizację i skuteczność wspólnych strategii politycznych.

Rozdział 2

Charakterystyka i realizacja perspektyw finansowych 2007-2013 i 2014-2020 w Polsce

2.1. Cechy wspólne perspektyw finansowych Unii Europejskiej w latach 2007-2020

Podstawą prawną perspektywy finansowej na lata 2007-2013 było Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiej Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności. Natomiast regulacje prawne dotyczące kolejnej perspektywy to: Rozporządzenie Rady (UE, Euroatom) nr 1311/2013 z dnia 2 grudnia 2013 roku określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2014-2020 oraz Porozumienie Międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą UE i Komisją Europejską w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami.

Wydatki zaplanowane na dany rok muszą być pokryte ze środków własnych Unii Europejskiej. Oznacza to, że wielkość wpłat państw członkowskich jest corocznie dostosowywana do wymagań budżetowych. Niestety zdarza się, że ten mechanizm zawodzi i dochodzi do napięć w kwestiach budżetowych pomiędzy kluczowymi organami, czyli Komisją Europejską, Parlamentem Europejskim oraz państwami należącymi do struktur europejskich. Układ rozdziałów wydatków w perspektywie finansowej jest uszeregowany priorytetami politycznymi, jakie były brane pod uwagę w procesie opracowywania.

Według zasady równowagi, wydatki budżetowe muszą być zrównoważone z jego dochodami. Niezmiennie dochodowa strona budżetu podzielona jest na części – na zasoby własne i pozostałe zasoby. Do pierwszego źródła zaliczają się tradycyjne zasoby własne, zasoby własne z tytułu podatku od wartości dodanej (VAT) oraz zasoby własne z tytułu dochodu narodowego brutto (DNB).

Głównym celem programów Unii Europejskiej jest poprawa poziomu życia mieszkańców, poprzez wzrost zatrudnienia i wzrost gospodarczy. Niezmiennie największa część środków jest przeznaczane na zmniejszanie różnic gospodarczych między regionami, pobudzanie wzrostu gospodarczego oraz tworzenie miejsc pracy. W okresach programowania 2007-2013 oraz 2014-2020, znacząca część wydatków jest przeznaczana

na rolnictwo, rozwój obszarów wiejskich, ochronę środowiska i rybołówstwo. Inną transzę funduszy stanowi walka z zorganizowaną przestępczością, terroryzmem i nielegalną imigracją.

Zarówno w perspektywie finansowej 2007-2013, jak i 2014-2020, struktura wydatków została podzielona na 6 działów dotyczących różnych obszarów działań Unii Europejskiej, co zostało przedstawione w tabeli 1.

Odrębność działów oznacza, że poszczególne pozycje budżetu są finansowane w ramach danego działu. Poniższy podział wydatków jest ściśle związany z priorytetami politycznymi Unii Europejskiej, odpowiednio do perspektywy 2007-2013 i 2014-2020. Struktura tych ram finansowych jest bardzo podobna. Każdy kolejny obszar działań obecnej perspektywy jest adekwatny do poprzedniego. Jedyne nazewnictwo zostało zmienione, a obszar trzeci uogólniony.

Tabela 1

Kategorie wydatków w perspektywie finansowej 2007-2013 i 2014-2020

Perspektywa finansowa 2007-2013	Perspektywa finansowa 2014-2020
1. Trwały rozwój 1a. Konkurencyjność na rzecz wzrostu i zatrudnienia 1b. Spójność na rzecz wzrostu i zatrudnienia	1. Inteligentny rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu 1a. Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia 1b. Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna
2. Ochrona i zarządzanie zasobami naturalnymi	2. Zrównoważony wzrost: Zasoby naturalne
3. Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość 3a. Wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość 3b. Obywatelstwo	3. Bezpieczeństwo i obywatelstwo
4. UE jako partner globalny	4. Globalny wymiar Europy
5. Administracja	5. Administracja
6. Wyrównania	6. Wyrównania

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PL/TXT/?uri=URISERV%3A134012>, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1004_pl.htm. 06.04.2016.

Budżet unijny nieustannie jest obciążony wydatkami administracyjnymi. Są to koszty związane z wykonywaniem postanowień traktatu o Unii Europejskiej przez instytucje. Te postanowienia dotyczą współpracy w zakresie spraw wewnętrznych, wymiaru sprawiedliwości, polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym wydatków operacyjnych powiązanych z realizacją tych postanowień pokrywanych z budżetu. Limit wydatków w dziedzinie administracji został ustalony na poziomie 61,63 mld euro. Jest to o 2,5 mld euro mniej niż w perspektywie finansowej 2007-2013, co oznacza, iż Unia Europejska dąży do skonsolidowania finansów publicznych. Poprzez postęp techniczny świat nie wydaje się taki ogromny, jak dawniej. Silne wpływy niektórych państw, nowe sojusze powodują, że Europa powinna mocniej zaznaczyć swoją pozycję. Oznacza to, że środki finansowe na politykę zagraniczną stanowią stały ważny kierunek wydatków.

Podobnie jak w perspektywie 2007-2013, alokacja środków przeznaczonych na lata 2014-2020 odbywa się za pomocą 16 Regionalnych Programów Operacyjnych. Dodatkowo, niektóre Krajowe Programy Operacyjne są przedłużeniem poprzednich kierunków wsparcia. Kontynuacją Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka jest Program Operacyjny Inteligentny Rozwój. Tak jak jego poprzednik, program ten jest zorientowany na przedsiębiorców. Wspiera inwestycje firm, lecz w mniejszym zakresie. W analogiczny sposób przedstawia się sytuacja w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko. W dalszym ciągu, środki z tego obszaru wspierają gospodarkę odpadami oraz budowę infrastruktury wodno-kanalizacyjną i transportową. Niemniej jednak, zasady i szczegółowe kierunki przeznaczania środków uległy zmianom.

Program Operacyjny Polska Wschodnia stanowi bezpośrednią kontynuację Programu Operacyjnej Rozwój Polski Wschodniej. Obejmuje wschodni makroregion, do których zalicza się województwo warmińsko-mazurskie, podlaskie, lubelskie, podkarpackie i świętokrzyskie. Duże przedsiębiorstwa mogą skorzystać z funduszy przeznaczonych na prace badawczo-rozwojowe, kreowanie i rozwój zaplecza badawczo-rozwojowego, projekty związane z efektywnością energetyczną i ekoinnowacjami, których skutkiem będzie wdrażanie innowacji.

W każdej perspektywie finansowej wyodrębniony zostaje Program Operacyjny Pomoc Techniczna. Jest to instrument, który ma zapewnić sprawność i efektywność działalności instytucji systemu wdrażania funduszy. Dzięki niemu powinien być zagwarantowany system promocji i informacji funduszy europejskich. Wspiera potencjał podmiotów odpowiedzialnych za interwencje finansowane z funduszy strukturalnych.

2.2. Zmiany w perspektywie 2014-2020 na tle poprzedniego okresu programowania finansowego

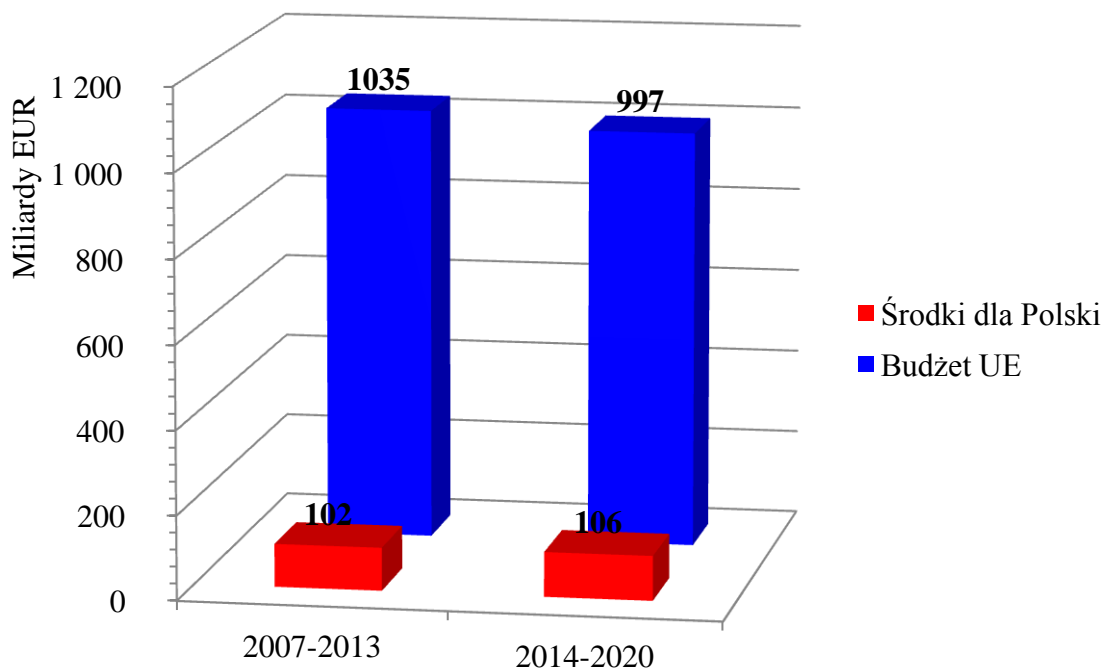
Perspektywa finansowa zorientowana jest na tworzenie stałego wzrostu i nowych miejsc pracy we Wspólnocie Europejskiej. Odnosi się do wyzwań w obszarze finansów publicznych, zaburzeń konkurencyjności i równowagi makroekonomicznej oraz tendencji długookresowych, takich jak globalizacja i starzenie się społeczeństwa. Wzrost liczby państw członkowskich i zwiększający się zakres działania Unii wpływa na spory dotyczące kierunków rozwoju jej polityk i sposobów i finansowania. W celu lepszego uwzględnienia wspólnych problemów, jakie pojawiają się w Unii Europejskiej, następują zmiany w wieloletnich okresach programowania finansowego.

Budżet unijny w okresie programowania 2014-2020 jest oparty na 5 fundamentalnych celach określonych w strategii Europa 2020, tj.¹⁰:

- 75% osób w wieku 20-64 lat powinno mieć zatrudnienie;
- na badania i rozwój powinny być przeznaczane środki o wartości co najmniej 3% PKB Unii Europejskiej;
- zrównoważone wykorzystanie energii, wzrost udziału energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych, ograniczenie emisji gazów cieplarnianych;
- wzrost liczby ludności w przedziale wiekowym 30-34 lat z wyższym wykształceniem oraz zmniejszenie udziału ludności przedwcześnie kończącej edukację;
- walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym poprzez redukcję liczby osób zagrożonych ubóstwem o min. 20 mln.

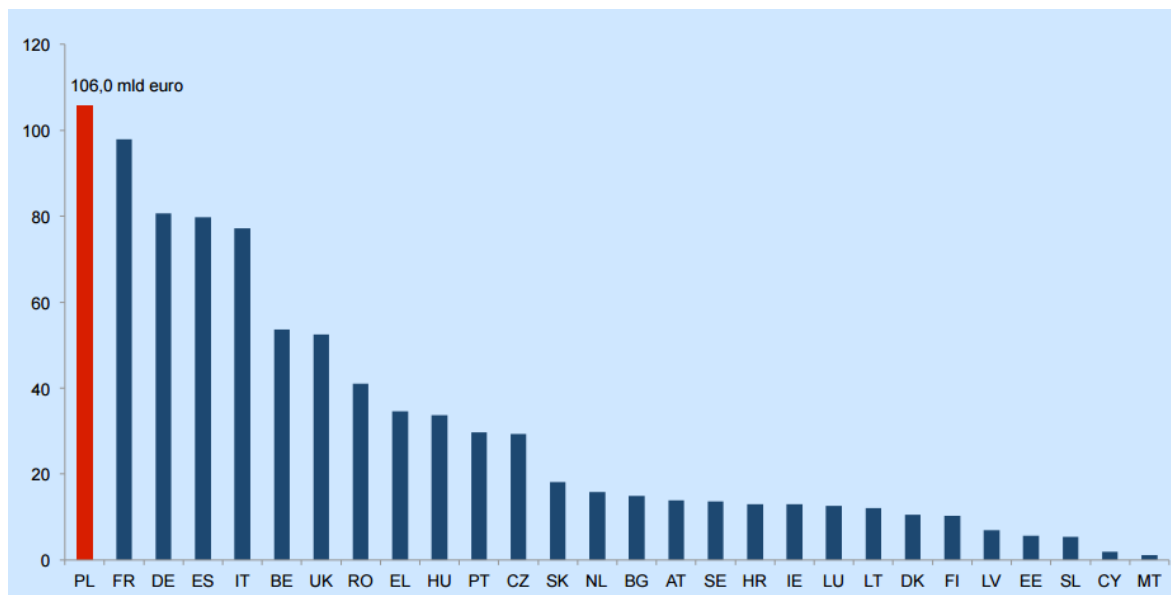
Górna granica wydatków unijnych na lata 2014-2020 w środkach na zobowiązania jest równa 960,0 mld euro, co stanowi 1% DNB UE. W środkach na płatności pułap ten wynosi 908,4 mld euro, czyli 0,95% DNB UE. W porównaniu do lat 2007-2013, w którym wydatki wyniosły 994,2 mld euro, wieloletni budżet unijny został realnie zmniejszony o 34,2 mld euro. Zredukowano wielkość środków na WPR do 373,2 mld euro oraz na politykę spójności do 325,1 mld euro. Mocniej, niż w poprzednich latach, ukierunkowano wydatki na pobudzenie wzrostu i zatrudnienia. W tym celu zwiększono fundusze na badania naukowe i innowacje do 125,6 mld euro. Ustanowiono również nową inicjatywę skierowaną na zatrudnienie młodych, na którą zostało przeznaczone 2,5 mld euro. Niewielkiemu zwiększeniu uległy także wydatki na działania zewnętrzne UE do 58,7 mld euro oraz wydatki administracyjne (do 61,6 mld euro).

¹⁰ http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_pl.htm. 29.04.2016.



Rys. 3. Budżet Unii Europejskiej a środki dla Polski

Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://www.msz.gov.pl/resource/b648a75e-2520-4030-95e7-3b3ef578805e:JCR>. 04.04 2016.

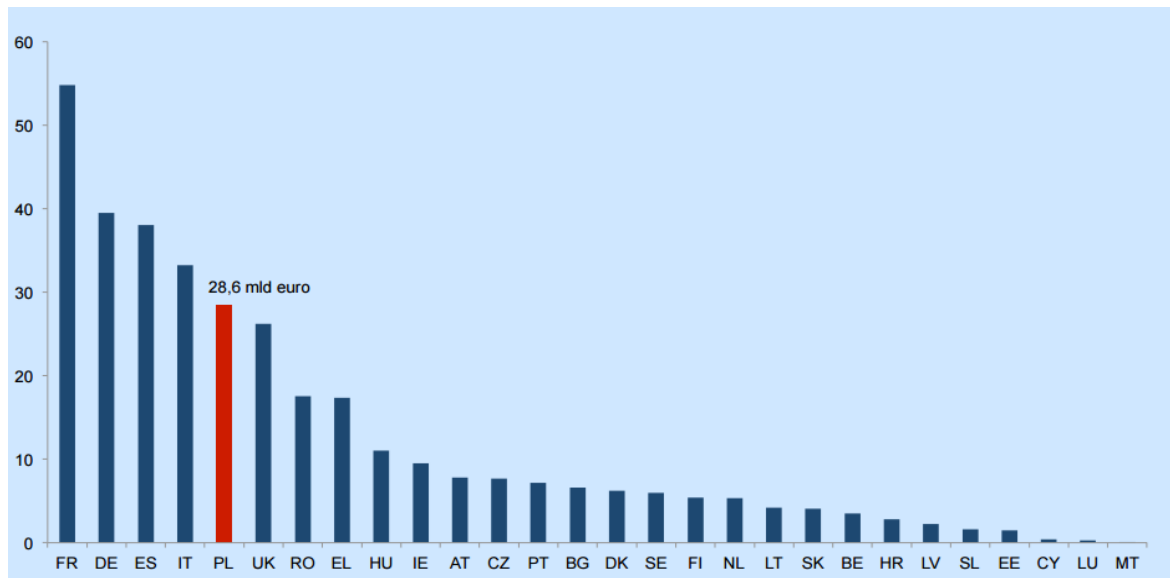


Rys. 4. Rozdysponowanie środków unijnych na kraje członkowskie

Źródło: <https://www.msz.gov.pl/resource/b648a75e-2520-4030-95e7-3b3ef578805e:JCR>. 04.04 2016.

Polska jest liderem wśród największych beneficjentów pomocy unijnej. Budżet do rozdysponowania na lata 2014-2020 dla Polski wynosi 105,8 mld euro. Jest to o ok. 4 mld euro więcej niż w poprzedniej perspektywie. Środki te zostaną zainwestowane

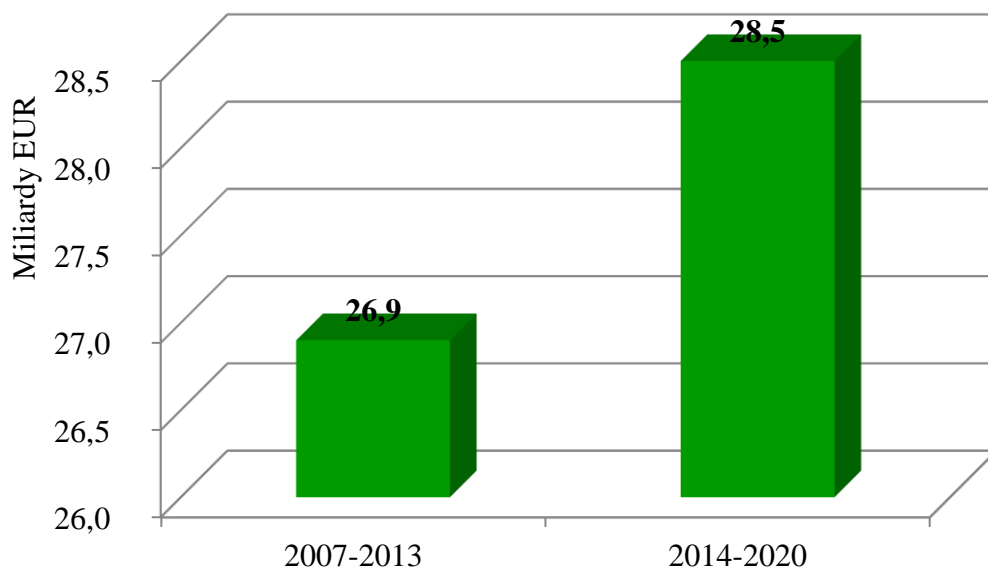
w poprawę konkurencyjności polskiej gospodarki, zwiększanie spójności terytorialnej i społecznej kraju oraz w podnoszenie efektywności i sprawności administracji.



Rys. 5. Wielkość środków rozdysponowanych na Wspólną Politykę Rolną

Źródło: <https://www.msz.gov.pl/resource/b648a75e-2520-4030-95e7-3b3ef578805e:JCR.04.04.2016>.

Środki dla Polski na WPR



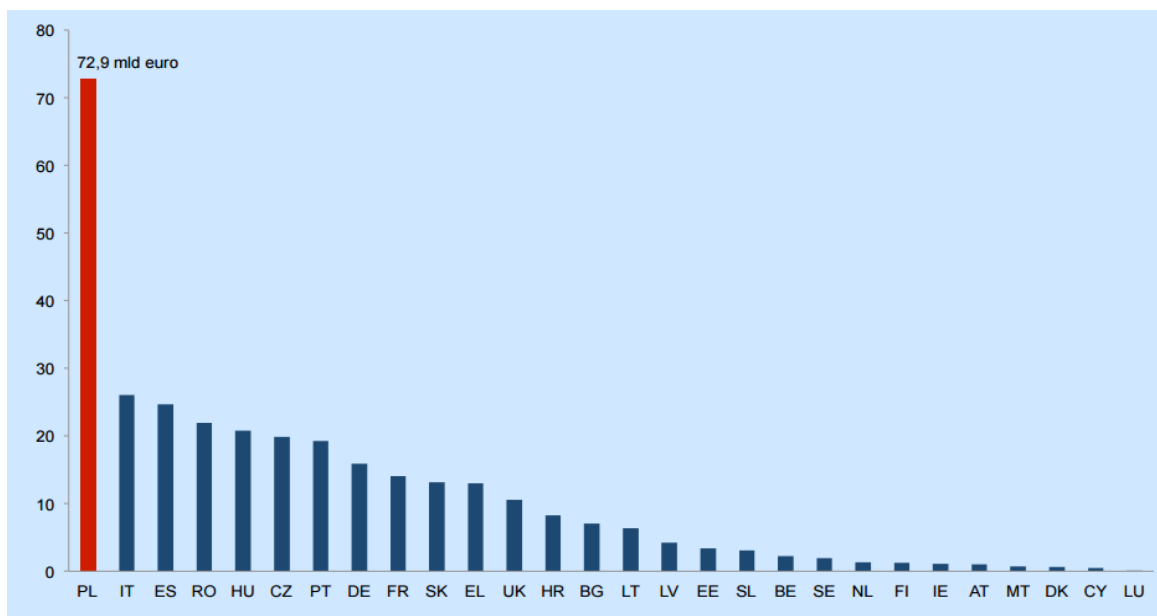
Rys. 6. Porównanie przekazanych środków Unii Europejskiej na Wspólną Politykę Rolną dla Polski w perspektywie finansowej 2007-2013 i 2014-2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://www.msz.gov.pl/resource/b648a75e-2520-4030-95e7-3b3ef578805e:JCR.04.04.2016>.

Należy podkreślić, iż zredukowanie środków na Wspólną Politykę Rolną i politykę spójności nie wpłynęły na wartość funduszy prealokowanych dla Polski. W latach 2007-2013 Unia Europejska przeznaczyła 101,5 mld euro, a na lata 2014-2020 – 105,8 mld euro.

W latach 2007-2013, po raz pierwszy w historii Unii Europejskiej środki przeznaczone na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich nie stanowiły największej wartości. Więcej przeznaczono na wsparcie konkurencyjności i spójności. W obecnym okresie programowania również taka sytuacja ma miejsce. Środki w dyspozycji Polski na Wspólną Politykę Rolną uległy zwiększeniu o 1,6 mld euro. Ich obecna wartość to 28,5 mld euro. Tym samym, Polska jest piątym beneficjentem środków na programy rolne.

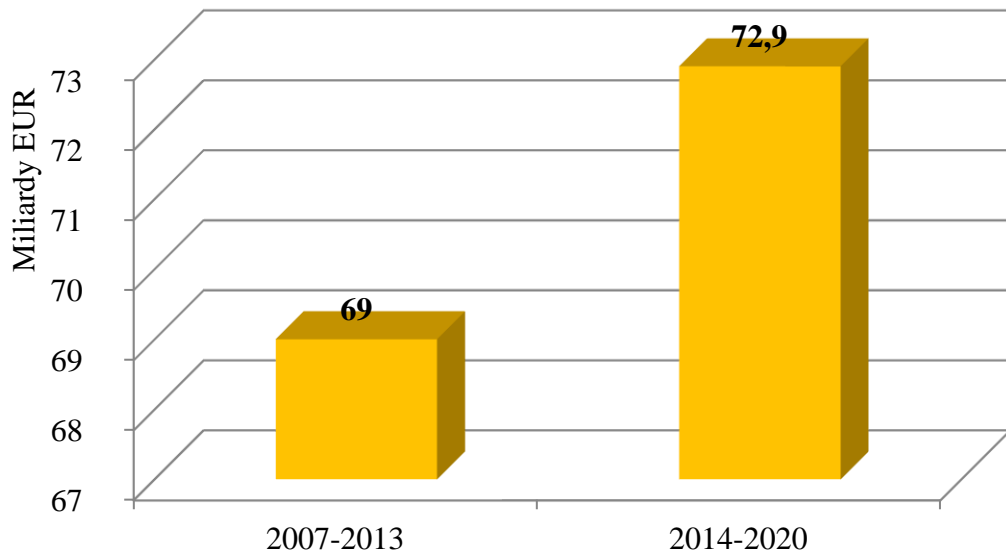
Mimo, iż budżet Unii Europejskiej został zredukowany, to Polska dostała więcej środków w ramach polityki spójności na 2014-2020. W poprzednim okresie finansowania wielkość tych środków wynosiła 68 mld euro. Aktualnie zostały zwiększone o 3,9 mld euro i wynoszą 72,9 mld euro. Jednymi z głównych odbiorców oferowanego wsparcia są przedsiębiorcy. Do najważniejszych branż, które będą rozwijane dzięki inwestycjom to: elektronika (HI-TEC), motoryzacja, informatyka, branża spożywcza, outsourcing. W poprzedniej perspektywie finansowej, pierwszy raz w historii Wspólnoty, fundusze na wsparcie spójności i konkurencyjności przewyższyły te, przeznaczone na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich.



Rys. 7. Wielkość przydzielonych funduszy na rzecz polityki spójności na kraje UE

Źródło: <https://www.msz.gov.pl/resource/b648a75e-2520-4030-95e7-3b3ef578805e>:JCR. 04.04 2016.

Środki dla Polski na politykę spójności



Rys. 8. Wielkość środków przyznanych Polsce w ramach polityki spójności w latach 2007-2013 i 2014-2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://www.msz.gov.pl/resource/b648a75e-2520-4030-95e7-3b3ef578805e:JCR.04.04.2016>.

Głównym celem polityki spójności jest zmniejszenie różnic gospodarczych pomiędzy regionami i mieszkańcami Unii Europejskiej. Prawidłowe zagospodarowanie środków powinno wspomóc te regiony, które znajdują się w gorszej sytuacji społeczno-gospodarczej. Ten podział środków jest dokonywany za pomocą miernika jakim jest Produkt Krajowy Brutto. Niemniej jednak, stopień zamożności mieszkańców jest jednym z kryteriów decydujących o dofinansowaniu danego regionu¹¹.

Alokacja środków Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2014-2020 będzie się odbywała przy pomocy 5 Krajowych Programów Operacyjnych wdrażanych na szczeblu centralnym przez Ministerstwo Rozwoju, 1 ponadregionalnego obejmującego 5 województw Polski Wschodniej oraz 16 programów regionalnych zarządzanych przez Urzędy Marszałkowskie. Dostępne będą również środki z Europejskiej Współpracy Terytorialnej. Wszystkie te programy będą finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Funduszu Spójności (FS), Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR).

¹¹<https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/Strony/czysafundusze.aspx?N=T>. 04.04.2016.

Tabela 2

Porównanie programów i budżetów w perspektywach finansowych Unii Europejskiej na lata 2007-2013 i 2014-2020

Perspektywa 2007-2013		Perspektywa 2014-2020	
Program	Alokacja środków UE (mld euro)	Program	Alokacja środków UE (mld euro)
PO Innowacyjna Gospodarka	8,7	PO Inteligentny Rozwój	8,6
		PO Polska Cyfrowa	2,2
PO Infrastruktura i Środowisko	28,3	PO Infrastruktura i Środowisko	27,4
PO Rozwój Polski Wschodniej	2,4	PO Polska Wschodnia	2,0
PO Kapitał Ludzki	10	PO Wiedza Edukacja Rozwój	4,7
PO Pomoc Techniczna	0,5	PO Pomoc Techniczna	0,7
16 Regionalnych Programów Operacyjnych	17,3	16 Regionalnych Programów Operacyjnych	31,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.pi.gov.pl, www.funduszeuropejskie.gov.pl. 04.04.2016.

W aktualnym budżecie Unii Europejskiej priorytetem jest wzrost gospodarczy, konkurencyjność i zatrudnienie. W porównaniu do perspektywy 2007-2013, na ten cel zostały przeznaczone znacznie większe środki. W tabeli 2 zostały przedstawione programy unijne i alokacja ich środków przez Polskę w okresach 2007-2013 i 2014-2020.

Nowe programy unijne w dużej części stanowią kontynuację wcześniejszych kierunków wsparcia. Przedłużeniem Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka jest Program Operacyjny Inteligentny Rozwój. Jest to program również skierowany do przedsiębiorców, niemniej jednak w większym stopniu wspiera działalność badawczo-rozwojową. Na ten cel zostały przeznaczone nie tylko środki, ale także różnorodne instrumenty. Ten program operacyjny, tak jak jego poprzednik, wspiera inwestycje przedsiębiorstw, lecz na mniejszą skalę¹².

¹² http://www.pi.gov.pl/PARP/chapter_86197.asp?soid=82834FB7ED741F29DE89DA2D842B1. 04.04.2016

Z kolei Program Operacyjny Polska Cyfrowa nie posiada odpowiednika w poprzedniej perspektywie. Program ten dotyczy sektora publicznego. Firmy telekomunikacyjne mogą uzyskać fundusze na budowę, przebudowę lub rozbudowę sieci dostępu do szybkiego Internetu. Środki z tego programu mogą stanowić wsparcie e-usług i e-administracji we współpracy z administracją rządową i samorządami. Celem programu jest również wzrost aktywności i jakości korzystania z Internetu, poprzez działania jednostek samorządu terytorialnego zmierzające do e-aktywizacji i e-integracji¹³.

Kolejny Program Operacyjny to Infrastruktura i Środowisko. Zarówno w poprzedniej, jak i aktualnej perspektywie głównie wspiera budowę infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, transportowej oraz gospodarkę odpadami. Dodatkowo, środki są inwestowane w celu ograniczenia szkodliwego wpływu działalności gospodarczej na środowisko naturalne. W przeciwieństwie do reguł perspektywy 2007-2013, dostosowanie do norm ma mniejsze znaczenie. Głównymi obszarami dofinansowywanymi w energetyce są źródła odnawialne oraz wytwarzanie ciepła i energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji¹⁴.

Program Kapitał Ludzki został zastąpiony Programem Operacyjnym Wiedza Edukacja Rozwój. W perspektywie 2014-2020, fundusze z tego programu w mniejszym stopniu finansują bezpośrednie wsparcie projektów szkoleniowych. Jego celem jest dotowanie projektów systemowych. Budowa systemu, za pomocą którego projekty szkoleniowe będą subwencjonowane w Regionalnych Programach Operacyjnych¹⁵. Również wsparcie szkolnictwa wyższego, aktywizacja zawodowa osób do 30. roku życia, które pozostają bez zatrudnienia, rozwój innowacji społecznych, współpracy i mobilności ponadnarodowej oraz reformy polityk publicznych dotyczących zatrudnienia, edukacji, włączenia społecznego, zdrowia i dobrego rządzenia stanowią priorytet programu¹⁶.

Mimo, że w obu perspektywach finansowych wsparcie z funduszy strukturalnych na szczeblu regionalnym, odbywa się w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych, to wielkość środków unijnych przeznaczona do rozdysponowania przez regiony w latach 2014-2020 jest prawie dwukrotnie wyższa. Aktualnie, samorzady województw są w większym stopniu odpowiedzialne za dystrybucję środków unijnych. Dzieje się tak ze względu na zwiększenie środków do dyspozycji o ok. 15% - aktualnie wynosi 40% całej puli. W konsekwencji samorzady terytorialne są bardziej samodzielne w realizacji celów

¹³ http://www.roedl.com/pl/pl/uslugi/doradztwo_w_zakresie_pomocy_publicznej/fundusze_unijne_2014_2020_w_polsce.html. 04.04.2016.

¹⁴ http://www.pi.gov.pl/PARP/chapter_86197.asp?soid=82834FB7ED741F29DE89DA2D842B1. 04.04.2016

¹⁵ Tamże.

¹⁶ <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/fundusze-europejskie-w-polsce/>. 04.04.2016.

rozwojowych¹⁷. Nowością w aktualnej perspektywie jest „dwufunduszowość” programów regionalnych. Oznacza to, że będą one finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego.

Tabela 3

Porównanie udziałów celów tematycznych w alokacji dla Polski w ramach Celu 1 Polityki spójności pt. „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” ogółem dla perspektywy 2007-2013 i 2014-2020

Priorytet finansowy	Cele tematyczne wskazane w pakiecie legislacyjnym UE	2007-2013 (%)	2014-2020 (%)
Otoczenie sprzyjające przedsiębiorczości i innowacjom	1. Wspieranie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji	21,2	24,9
	2. Zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych		
	3. Podnoszenie konkurencyjności MŚP, sektora rolnego oraz sektora rybołówstwa i akwakultury		
	11. Wzmacnianie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej		
Spójność społeczna i aktywność zawodowa	8. Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników	20,7	20,0
	9. Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją		
	10. Inwestowanie w kształcenie, w szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz umiejętności i uczenia się przez całe życie		
Infrastruktura sieciowa na rzecz wzrostu i zatrudnienia	2. Zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych	42,2	34,7
	4. Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach		
	7. Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszych infrastruktur sieciowych		
Środowisko i efektywne gospodarowanie zasobami	4. Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach	16,0	20,4
	5. Promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobieganiu ryzyku i zarządzania ryzykiem		
	6. Zachowanie i ochrona środowiska oraz promowanie efektywnego gospodarowania zasobami		

Zródło: Materiał informacyjny dotyczący programowania Nowej Perspektywy Finansowej 2014-2020, z uwzględnieniem Priorytetów Ministerstwa Gospodarki. Ministerstwo Gospodarki, Departament Strategii i Analiz. Warszawa 2014, s. 7.

¹⁷ http://www.roedl.com/pl/pl/uslugi/doradztwo_w_zakresie_pomocy_publicznej/fundusze_unijne_2014_2020_w_polsce.html. 04.04.2016.

Perspektywa finansowa na lata 2014-2020 została dopasowana do współczesnych wyzwań i celów Unii. Przejawia się to w działach wydatków, które bezpośrednio odnoszą się do trzech fundamentalnych priorytetów strategii „Europa 2020”. Należy do nich zamysł rozwoju: inteligentnego (to znaczy gospodarki opartej na wiedzy i informacji), zrównoważonego (a więc wspieranie efektywnej gospodarki przyjaznej środowisku i korzystającej z zasobów) oraz sprzyjającemu włączeniu społecznemu (czyli zapewnianie spójności społecznej, terytorialnej i gospodarczej oraz zwiększanie zatrudnienia).

W aktualnym okresie programowania finansowego większym znaczeniem charakteryzuje się rozwój szeroko rozumianej przedsiębiorczości i innowacyjności (tabela 3). Cele tematyczne 1-3 i 11 przedstawiają większą wartość, kosztem celów infrastrukturalnych, czyli celów tematycznych 2, 4, 7. Wsparcie badań naukowych, innowacji i rozwoju technologicznego jest skierowane na internacjonalizację i tworzenie powiązań międzynarodowych oraz na wspólne działania przedsiębiorstw z różnymi instytucjami naukowymi. Udział priorytetu finansowego dotyczącego infrastruktury sieciowej na rzecz wzrostu i zatrudnienia znacząco zmalał. Bazując na poprzedniej perspektywie, udział ten spadł o ok. 7,5%. W porównaniu do okresu programowania 2007-2013, obecnie znacznie większe środki są przeznaczone na środowisko i efektywne gospodarowanie zasobami (cele tematyczne 4-6). Przechodzenie na gospodarkę niskoemisyjną wykorzysta ponad 20% środków, co oznacza, że nastąpił wzrost o ponad 4% w tym obszarze. Podobnie kształtuje się jedynie alokacja środków na spójność społeczną i aktywność zawodową. Wartość ta oscyluje na poziomie ok. 20%.

Kluczowym, nowym założeniem jest silne ukierunkowanie wsparcia, za pomocą koncepcji inteligentnych specjalizacji i Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. Inteligentne specjalizacje to główne obszary tematyczne, które powinny być wspierane. Są one ustalane zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnych, aby były one odpowiednio dobrane ze względu na możliwości rozwoju Polski lub danego regionu. W praktyce oznacza to, że w celu zwiększenia szansy uzyskania wsparcia danego projektu, powinien on wpisywać się w obszar inteligentnej specjalizacji. Natomiast ZIT stanowią instrument wspierający rozwój terytorialny poprzez dofinansowywanie projektów zintegrowanych tematycznie. W efekcie będą finansowane te projekty, które będą różne tematycznie, ale komplementarne wobec siebie. Ta koncepcja będzie realizowana głównie w miastach wojewódzkich i terenach funkcjonalnie z nimi powiązanych¹⁸.

¹⁸ http://www.pi.gov.pl/PARP/chapter_86197asp?soid=82834FB7ED741F29DE89DA2D842B1. 04.04.2016.

W perspektywie 2014-2020 zostały wprowadzone bardzo duże zmiany w zakresie pomocy publicznej. Zmienione reguły w znacznym stopniu warunkują możliwość pozyskania wsparcia przez przedsiębiorczość oraz jego atrakcyjność. W porównaniu do okresu 2007-2013, dofinansowanie na nowe inwestycje przedsiębiorstw charakteryzuje się gorszymi warunkami uzyskiwania środków. Fundamentalna zmiana dotyczy obniżenia (wyrażonych procentowo) maksymalnych pułapów dofinansowania. Jest to skutek rozwinięcia się polskich regionów w stosunku do średniej unijnej.



Rys. 9. Mapa pomocy regionalnej w Polsce w perspektywie finansowej 2014-2020

Źródło: www.europa.eu.

Jedynie czterem regionom Polski wschodniej przyznano najwyższy (50%) limit pomocy. W pozostałych województwach maksymalne dofinansowanie zmalało z poziomu 50% lub 40% do 35%, a nawet 25%. Wyjątkowa sytuacja kształtuje się w województwie mazowieckim. W poprzedniej perspektywie przypadło tam 30% limitu, natomiast w aktualnym okresie limit ten wynosi 35%, wyłączając podregion zachodni (20%) i miasta stołeczne Warszawa (15% do końca roku 2017, później 10%). Specyficzność warunków w tym regionie dotyczy również dofinansowania dużych przedsiębiorstw. Podmioty planujące rozbudowę swoich zakładów mogą starać się o środki jedynie na dywersyfikację działalności w kierunku nowych branż¹⁹.

¹⁹ Tamże.

W okresie finansowania 2014-2020 nastąpił wzrost znaczenia pomocy horyzontalnej na ochronę środowiska i energetykę. Wynika to z faktu, iż z reguły pomocy regionalnej został wyłączony sektor energetyczny. Konsekwencją tego jest obniżenie efektywnego wsparcia dla tego regionu, ponieważ zasady wyliczania dofinansowania z zakresu pomocy horyzontalnej nie są tak korzystne, jak w poprzedniej perspektywie. Dofinansowaniu nie podlega cała inwestycja, a jedynie „dodatkowe” koszty, które są niezbędne do wypracowania efektu ekologicznego. Ponadto, w dużym stopniu zostały ograniczone środki dla „konwencjonalnej” energetyki²⁰.

Do ważniejszych zmian w pozostałych rodzajach pomocy publicznej należy zaliczyć²¹:

- *Pomoc de minimis* – górna granica środków pomocy jest niezmienną (200 tys. euro na 3 lata), jednak odnosi się ona do grupy powiązanych przedsiębiorstw (a nie do pojedynczego podmiotu);
- *Pomoc horyzontalna na B+R* – w aktualnej perspektywie nie ma konieczności zwrotu dofinansowania w sytuacji osiągnięcia przychodów z prototypów;
- *Pomoc horyzontalna na szkolenia* – zlikwidowano podział szkoleń na ogólne i specjalistyczne.

²⁰ Tamże.

²¹ Tamże.

Podsumowanie

Środki z budżetu unijnego wspierają różnorodne projekty i programy z różnych dziedzin. Są one dostosowywane do zmieniającej się sytuacji społeczno-gospodarczej w krajach członkowskich. Założenia okresu programowania finansowego skupiają się na wyzwaniach i problemach zrzeszonych krajów. Postępujące procesy globalizacyjne, ciągły rozwój gospodarczy i dalsza integracja Unii wymuszają zmiany w wieloletnich ramach finansowych, co pozwala pozytywnie zweryfikować postawioną w pracy hipotezę badawczą.

W perspektywie finansowej 2007-2013 i 2014-2020 priorytety dotyczą rozwoju regionalnego i obszarów miejskich, integracji społecznej, zatrudnienia, badań naukowych, innowacji, rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, polityki morskiej, polityki rybołówstwa, oraz pomocy humanitarnej.

Wielkość środków, jakie Polska ma do rozdysponowania w ramach perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020 to 105,8 mld euro. Prawie 70% nakładów, czyli 72,9 mld euro zostanie przeznaczonych na politykę spójności. Pozostałe, niecałe 30% – 28,5 mld euro wspomże polskie rolnictwo. Poprzednia perspektywa dawała do dyspozycji 101,5 mld euro dla Polski, z czego 68 mld euro było przeznaczone na politykę spójności. Oznacza to, że w porównaniu do okresu programowania 2007-2013, obecna alokacja unijnych środków jest nominalnie wyższa. W świetle tych ustaleń, Polska przez siedem lat nowej perspektywy będzie największym beneficjentem netto wszystkich unijnych funduszy, a nie jak dotychczas – tylko z zakresu polityki spójności.

Programy, poprzez które nastąpi rozdysponowanie środków, w dużym stopniu są kontynuacją programów z perspektywy 2007-2013. Pomimo to, został wprowadzony szereg zmian, zwłaszcza w regułach ubiegania się o dofinansowanie przez przedsiębiorców. Można je oceniać jako mniej korzystne, ponieważ proces aplikowania o wsparcie finansowe jest znacznie bardziej skomplikowany. Mimo, iż pieniędzy do uzyskania jest więcej, to nowe zasady mogą wpłynąć na zmniejszenie atrakcyjności uzyskanego dofinansowania. Dotyczy to zwłaszcza prywatnych przedsiębiorstw i wiąże się ze zmianą przepisów pomocy publicznej normowanych na poziomie Komisji Europejskiej. Niemniej jednak, ze względu na wielkość środków przyznanych Polsce w perspektywie finansowej 2014-2020, przedsiębiorstwa powinny starać się o pozyskanie funduszy z Unii Europejskiej na rozwój biznesu.

Bibliografia

Pozycje w książkach i czasopismach:

- Budżet Unii Europejskiej w pigułce*. 2010. Komisja Europejska. Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.
- CZERNIEWSKA-RUTKOWSKA M. 2007. *Budżet ogólny Unii Europejskiej – stan obecny i perspektywy*. Centrum Doradztwa i Informacji Difin Sp. z o.o., Warszawa.
- GRUCHMAN B. (red.). 2010. *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*. PWN, Warszawa.
- GWIZDA M., KOSEWSKA-KWAŚNY M., ŻÓŁCIŃSKI S., 2014. *Fundusze UE 2014-2020 – Nowa perspektywa – nowe możliwości*. C.H. Beck, Warszawa.
- JANIAK K. 2015. *Budżet Unii Europejskiej*. Departament Ekonomiczny Unii Europejskiej MSZ, Warszawa.
- KACZYŃSKA A. 2014. *Źródła dochodów budżetu Unii Europejskiej – stan obecny, słabości i proponowane rozwiązania*. *Studia oeconomica posnaniensia*, vol. 2, no. 6. Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań.
- KAWECKA-WYRZYKOWSKA E. 2008. *VAT jako nowe źródło dochodu budżetu Unii Europejskiej*. W: KAWECKA-WYRZYKOWSKA E. (red.). *Budżet dla Unii Europejskiej po 2013 roku: implikacje dla Polski*, Katedra Integracji Europejskiej im. J. Monneta, Kolegium Gospodarki Światowej, Warszawa.
- KRASUSKA M. 2014. *Fundusze unijne w nowej perspektywie 2014-2020*. Wiedza i Praktyka, Warszawa.
- MALUSZYŃSKA E., SAPAŁA M. 2012. *Wieloletnie ramy finansowe Unii Europejskiej na lata 2014–2020*. *Studia BAS*, nr 3(31).
- Materiał informacyjny dotyczący programowania Nowej Perspektywy Finansowej 2014-2020, z uwzględnieniem Priorytetów Ministerstwa Gospodarki*. Ministerstwo Gospodarki, Departament Strategii i Analiz, Warszawa 2014.
- ORĘZIAK L. 2009. *Finanse Unii Europejskiej*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- PAWLICKI R. 2014. *Strategia finansowa dla Polski 2014-2020. Fundusze unijne dla przedsiębiorczych*. Difin, Warszawa.
- SKIBA L. 2014. *Budżet Unii Europejskiej*. W: KOWALEWSKI P., TCHOREK G., GÓRSKI J. *Mechanizmy funkcjonowania strefy euro*. Narodowy Bank Polski, Warszawa.

Akty prawne:

Rozporządzenie Rady (WE, EURATOM) Nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 248 z 16.9.2002)

Strony internetowe:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=URISERV%3A134012>

<http://europa.edu.pl/portal/index/strony?mainSP=articles&mainSRV=europa&method=78801222&page=attachement&aid=378&latch=0>.

<http://www.biuletyn.bdo.pl/biuletyn/podatki-i-rachunkowosc/bdo-podatki-i-rachunkowosc/Rachunkowosc-w-praktyce/fundusze-strukturalne-unii-europejskiej-w-systemie-rachunkowosci-przedsiębiorstwa8004.html>

<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pl/20150201PVL00005/Uprawnienia-bud%C5%BCetowe>.

<http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/fundusze-europejskie-w-polsce/>

http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/zagraniczna_polityka_ekonomiczna/wieloletnie_ramy_finansowe/?printMode=true.

http://www.pi.gov.pl/PARP/chapter_86197.asp?soid=82834FB47ED741F29CDE89FDA2D842B1

http://www.roedl.com/pl/pl/uslugi/doradztwo_w_zakresie_pomocy_publicznej/fundusze_unijne_2014_2020_w_polsce.html.

http://www.sgb.pl/prod_unia_fundusze_info.

<https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/Strony/czymsafundusze.aspx?N=T>.

<https://www.msz.gov.pl/resource/b648a75e-2520-4030-95e7-3b3ef578805e:JCR>

Spis tabel

Tabela 1. Kategorie wydatków w perspektywie finansowej 2007-2013 i 2014-2020.....	17
Tabela 2. Porównanie programów i budżetów w perspektywach finansowych Unii Europejskiej na lata 2007-2013 i 2014-2020	24
Tabela 3. Porównanie udziałów celów tematycznych w alokacji dla Polski w ramach Celu 1 Polityki spójności pt. „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” ogółem dla perspektywy 2007-2013 i 2014-2020	26

Spis rysunków

Rys. 1. Procedura budżetowa.....	9
Rys. 2. Działy ram finansowych budżetu Unii Europejskiej na 2015 r.....	13
Rys. 3. Budżet Unii Europejskiej a środki dla Polski	20
Rys. 4. Rozdysponowanie środków unijnych na kraje członkowskie	20
Rys. 5. Wielkość środków rozdysponowanych na Wspólną Politykę Rolną	21
Rys. 6. Porównanie przekazanych środków Unii Europejskiej na Wspólną Politykę Rolną dla Polski w perspektywie finansowej 2007-2013 i 2014-2020.....	21
Rys. 7. Wielkość przydzielonych funduszy na rzecz polityki spójności na kraje UE	22
Rys. 8. Wielkość środków przyznanych Polsce w ramach polityki spójności w latach 2007-2013 i 2014-2020	23
Rys. 9. Mapa pomocy regionalnej w Polsce w perspektywie finansowej 2014-2020.....	28