

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 380

## Unia Europejska w 10 lat po największym rozszerzeniu

Redaktorzy naukowi  
Ewa Pancer-Cybulska  
Ewa Szostak



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2015

Redaktor Wydawnictwa: Teresa Zielińska  
Redaktor techniczny i korektor: Barbara Łopusiewicz  
Łamanie: Adam Dębski  
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się  
na stronach internetowych Wydawnictwa  
[www.pracnaukowe.ue.wroc.pl](http://www.pracnaukowe.ue.wroc.pl)  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie  
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2015

**ISSN 1899-3192**  
**ISBN 978-83-7695-439-4**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:  
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.  
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

## Spis treści

Wstęp.....	11
------------	----

---

### Część 1. Procesy rozwojowe krajów i regionów Europy – konwergencja czy dywergencja?

---

<b>Jan Borowiec:</b> Konwergencja regionalna w Unii Europejskiej.....	15
<b>Leszek Cybulski:</b> Dywergencja rozwoju regionalnego w krajach UE po 2000 roku a polityka spójności.....	26
<b>Zofia Hasińska:</b> Regionalne zróżnicowanie zmian zatrudnienia w Polsce w okresie integracji europejskiej .....	39
<b>Jarosław M. Nazarczuk:</b> Kryzys gospodarczy a zróżnicowanie regionalne w UE.....	50
<b>Pasquale Tridico:</b> Ten years after the accession of Central and Eastern Europe countries in the EU: evaluation in comparison to the transition in former Soviet Republic.....	60
<b>Zhanna Tsaurkubule, Alevtina Vishnevskaja:</b> Some aspects of economic development of the Latvian market during 10 years of its membership in the European Union.....	82
<b>Dilara Usmanova:</b> Enhancement of the methodological and systematic founda- tion for monitoring socio-economic developments in Latvian regions..	94
<b>Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska:</b> Zmiany poziomu rozwoju społecz- no-ekonomicznego powiatów w Polsce a pozyskiwanie środków z UE....	102

---

### Część 2. Polityka spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej jako narzędzie rozwoju Unii Europejskiej

---

<b>Wojciech Bożek:</b> Znaczenie i wysokość środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej jako kategorii środków publicznych.....	117
<b>Krystian Heffner, Piotr Gibas:</b> Polityka spójności UE a obszary funkcyjnal- ne centrów regionalnych w Polsce.....	127
<b>Natalia Konopińska:</b> Polityka spójności a obszary górskie na przykładzie programu „Alpine Space”.....	139
<b>Joanna Kudelko:</b> Nowy model europejskiej polityki spójności i jego możli- we konsekwencje dla rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce.....	150
<b>Marek Pieniążek, Dominika Rogalińska:</b> Statystyka publiczna w procesie monitorowania wymiaru terytorialnego polityki spójności .....	158

<b>Magdalena Pronobis:</b> Fundusze strukturalne w roli kapitału wysokiego ryzyka: skala i przesłanki interwencji.....	166
--	-----

---

### Część 3. Beneficjenci polityki spójności

---

<b>Adam A. Ambroziak:</b> Prawne i ekonomiczne aspekty pomocy regionalnej w Polsce po akcesji do UE.....	177
<b>Maria Bucka:</b> Rozwój małych i średnich przedsiębiorstw w okresie realizacji polityki spójności w 2007-2013 .....	189
<b>Barbara Kryk:</b> Rozwój przedsiębiorczości kobiet w Polsce jako wyraz realizacji unijnej polityki równości .....	197
<b>Paweł Mańczyk:</b> Opodatkowanie pomocy finansowej z Funduszu Spójności	207
<b>Beata Skubiak:</b> Czy fundusze strukturalne rozwijają województwo zachodniopomorskie?.....	215
<b>Justyna Socińska:</b> Rola i znaczenie Programu Leader w rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013 na przykładzie województwa opolskiego ..	225
<b>Piotr Szamrowski, Adam Pawlewicz:</b> Praktyczne aspekty wdrażania podejścia Leader na przykładzie Lokalnych Grup Działania i Lokalnych Grup Rybackich funkcjonujących w województwie warmińsko-mazurskim.....	233
<b>Katarzyna Tracz-Krupa:</b> Analiza wpływu Europejskiego Funduszu Społecznego na rozwój zasobów ludzkich w Polsce .....	245
<b>Anna Tutak:</b> Zmiany w podejściu do świadczenia usług szkoleniowych w ramach EFS w latach 2004-2013 .....	256
<b>Magdalena Wojarska, Izabela Zabielska:</b> Samorząd lokalny jako beneficjent funduszy unijnych (na przykładzie gmin województwa warmińsko-mazurskiego) .....	266

---

### Część 4. Wiedza i innowacje a polityka spójności Unii Europejskiej

---

<b>Małgorzata Dziembala:</b> Wspieranie inteligentnych specjalizacji regionów w Unii Europejskiej w warunkach globalizacji .....	279
<b>Dorota Kwiatkowska-Ciotucha:</b> Programy rozwojowe uczelni szansą wzbogacenia oferty i podniesienia jakości kształcenia w polskich szkołach wyższych .....	289
<b>Dorota Murzyn:</b> Innowacyjność w polityce spójności Unii Europejskiej.....	301
<b>Aleksandra Nowakowska:</b> Inteligentne specjalizacje regionalne – nowa idea i wyzwanie dla polityki regionalnej .....	310
<b>Agata Surówka:</b> Innowacyjność województw Polski Wschodniej na tle kraju .....	319

<b>Nataliya Tyuleneva, Anastasia Lisnyak:</b> Social and economic development of regions based on cluster programs: European and Russian experience .	327
<b>Monika Zadrożniak:</b> Wyrównywanie szans edukacyjnych w ramach polityki spójności jako kierunek poprawy jakości życia mieszkańców obszarów wiejskich w Polsce .....	334

---

## **Część 5. Problemy rozwoju regionalnego**

---

<b>Bernadeta Baran:</b> Terytorialne odniesienie działań rozwojowych w Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego .....	345
<b>Aranka Ignasiak-Szulc, Ireneusz Jaźwiński:</b> Pozycja ustrojowa samorządu województwa w kontekście jego roli w polityce rozwoju w Polsce .....	356
<b>Łukasz Olipra:</b> Dostępność usług transportu lotniczego jako czynnik lokalizacji inwestycji zagranicznych na Dolnym Śląsku.....	368
<b>Ewa Pancer-Cybulska:</b> Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT) w pakiecie legislacyjnym na okres programowania 2014-2020 .....	383
<b>Ewa Szostak:</b> Umowa Partnerstwa a Regionalny Program Operacyjny dla Dolnego Śląska na lata 2014-2020 .....	394
<b>Paweł Wacek:</b> Rozwój gospodarczy a systemy transportowe regionów Polski.....	406
<b>Alicja Zakrzewska-Półtorak:</b> Wybrane aspekty rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego województwa dolnośląskiego po wejściu do Unii Europejskiej.....	416

---

## **Część 6. Rozwój społeczno-gospodarczy w Europie i problemy integracji**

---

<b>Iwo Augustyński:</b> Struktura zadłużenia firm polskich na tle wybranych krajów europejskich na tle kryzysu z 2008 roku .....	429
<b>Tetiana Girchenko:</b> Formation of competitiveness of Ukrainian banks under the influence of foreign capital .....	443
<b>Zbigniew Jurczyk, Barbara Majewska-Jurczyk:</b> Model ochrony konsumentów w Unii Europejskiej .....	453
<b>Danuta Kabat-Rudnicka:</b> Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego RP w kluczowych kwestiach integracji europejskiej. Uwagi na marginesie polskiego członkostwa w Unii Europejskiej .....	465
<b>Lidia Kłos:</b> Rzeczowy wymiar polityki spójności w rozwoju branży wodno-kanalizacyjnej w Polsce .....	472
<b>Zbigniew Mikołajewicz:</b> Bezpieczeństwo energetyczne w polityce spójności Unii Europejskiej .....	481

<b>Danuta Milaszewicz:</b> Jakość rządzenia a rozwój społeczno-gospodarczy w krajach UE .....	491
<b>Anna Nowak, Katarzyna Domańska:</b> Konkurencyjność rolnictwa Polski Wschodniej w aspekcie zrównoważonego rozwoju.....	501
<b>Zhanna Tsaurkubule:</b> Improving social policy of Latvia as a factor of sustainable development of the state.....	510
<b>Grażyna Węgrzyn:</b> Zmiany strukturalne na rynku pracy – modernizacja czy stagnacja? .....	525

## Summaries

<b>Jan Borowiec:</b> Regional convergence in the European Union .....	25
<b>Leszek Cybulski:</b> Divergence of regional development in the EU after 2000 and Cohesion Policy.....	38
<b>Zofia Hasińska:</b> Regional differentiation of changes in employment in Poland in the period of EU integration.....	49
<b>Jarosław M. Nazarczuk:</b> Economic crisis and regional inequalities in the European Union.....	59
<b>Pasquale Tridico:</b> Dziesięć lat po przystąpieniu krajów centralnej i wschodniej Europy do Unii Europejskiej: porównanie z przemianami w byłym Związku Radzieckim .....	81
<b>Zhanna Tsaurkubule, Alevtina Vishnevskaja:</b> Wybrane aspekty rozwoju ekonomicznego rynku Łotwy w ciągu dziesięciu lat jej członkostwa w Unii Europejskiej.....	93
<b>Dilara Usmanova:</b> Udoskonalanie metodologicznej i systematycznej organizacji monitorowania rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów łotewskich.....	101
<b>Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska:</b> Districts changes in the socio-economic development level in Poland and obtaining EU funds.....	113
<b>Wojciech Bożek:</b> Significance and amount of funds from the budget of the European Union as a category of public resources.....	126
<b>Krystian Heffner, Piotr Gibas:</b> EU cohesion policy and functional areas of regional centres in Poland .....	135
<b>Natalia Konopińska:</b> “Alpine Space Programme” as an example of implementation of cohesion policy in mountain areas .....	149
<b>Joanna Kudelko:</b> New model of the European cohesion policy and its implications for social and economic development in Poland.....	157
<b>Marek Pieniążek, Dominika Rogalińska:</b> Public statistics in the process of monitoring of territorial dimension of cohesion policy.....	165
<b>Magdalena Pronobis:</b> Structural funds as venture capital: scale and conditions for intervention.....	174

<b>Adam A. Ambroziak:</b> Legal and economic aspects of regional state aid in Poland after the accession to the EU .....	188
<b>Maria Bucka:</b> Development of small and medium-sized enterprises during the implementation of cohesion policy in 2007-2013 .....	196
<b>Barbara Kryk:</b> Development of women's entrepreneurship in Poland as a form of EU policy implementation of gender equality and employment ...	206
<b>Paweł Mańczyk:</b> Taxation of the financial assistance from the Cohesion Fund .....	214
<b>Beata Skubiak:</b> Do the structural funds develop Western Pomerania? .....	224
<b>Justyna Socińska:</b> Role and importance of Leader in the development of rural areas in 2007-2013 on the example of the Opole Voivodeship .....	232
<b>Piotr Szamrowski, Adam Pawlewicz:</b> The practical aspects of the implementation of the LEADER approach on the example of the LAGs and Fisheries Local Action Groups operating in the Warmia and Mazury Voivodeship .....	243
<b>Katarzyna Tracz-Krupa:</b> Analysis of the European Social Fund impact on the human resource development in Poland .....	255
<b>Anna Tutak:</b> Changes in approach to training programs conducted under Europejski Fundusz Społeczny fund in years 2004-2013 .....	264
<b>Magdalena Wojarska, Izabela Zabielska:</b> Local government as a beneficiary of EU funds (on the example of the municipalities of the Warmia and Mazury Voivodeship) .....	275
<b>Małgorzata Dziembala:</b> Supporting of smart specialization of regions in the European Union in a globalized market .....	288
<b>Dorota Kwiatkowska-Ciotucha:</b> Development programs of universities as an opportunity for developing educational offer and improving the quality of teaching at Polish universities .....	300
<b>Dorota Murzyn:</b> Innovativeness in EU cohesion policy .....	309
<b>Aleksandra Nowakowska:</b> Regional smart specializations – a new idea and a challenge for regional policy .....	318
<b>Agata Surówka:</b> Innovativeness of Eastern Poland voivodeships compared with other regions .....	326
<b>Nataliya Tyuleneva, Anastasia Lisnyak:</b> Rozwój społeczno-gospodarczy regionów na podstawie programów klastrowych: doświadczenia Unii Europejskiej i Rosji .....	333
<b>Monika Zadrożniak:</b> Equalization of educational opportunities within the framework of cohesion policy as a way to improve the quality of life for residents of rural areas in Poland .....	342
<b>Bernadeta Baran:</b> Territorial dimension in the development strategy for the Lower Silesian Voivodeship .....	355

<b>Aranka Ignasiak-Szulc, Ireneusz Jaźwiński:</b> Legal status of voivodeship self-government in the context of its role in the development policy in Poland .....	367
<b>Lukasz Olipra:</b> Accessibility of the air transport services as a determinant of foreign investments location in Lower Silesia.....	381
<b>Ewa Pancer-Cybulska:</b> European Groupings of Territorial Cooperation (EGTC) in the legislative package for the 2014-2020 programming period.....	393
<b>Ewa Szostak:</b> Partnership Agreement and Regional Operational Program for Lower Silesia for the years 2014-2020.....	405
<b>Paweł Wacek:</b> Economic development and Polish transportation systems.....	415
<b>Alicja Zakrzewska-Półtorak:</b> Selected aspects of socio-economic and spatial development of Lower Silesian voivodeship after joining the European Union .....	426
<b>Iwo Augustyński:</b> Comparison of the debt structure of Polish companies with selected EU member countries against the background of the financial crisis from 2008.....	442
<b>Tetiana Girchenko:</b> Kształtowanie się konkurencyjności banków ukraińskich pod wpływem obcego kapitału.....	452
<b>Zbigniew Jurczyk, Barbara Majewska-Jurczyk:</b> Model of consumer protection in the European Union.....	464
<b>Danuta Kabat-Rudnicka:</b> Polish Constitutional Court's jurisdiction on the key issues of the European integration. Remarks on Poland's membership in the European Union.....	471
<b>Lidia Kłos:</b> Material dimension of cohesion policy in the development of the water-sewage industry in Poland.....	480
<b>Zbigniew Mikołajewicz:</b> Energy security in the cohesion policy of the European Union.....	490
<b>Danuta Miłaszewicz:</b> Governance quality vs. socio-economic development in the European Union.....	500
<b>Anna Nowak, Katarzyna Domańska:</b> Sustainable development approach in agriculture competitiveness of Eastern Poland .....	509
<b>Zhanna Tsaurkubule:</b> Poprawa polityki społecznej Łotwy jako czynnik zrównoważonego rozwoju państwa.....	524
<b>Grażyna Węgrzyn:</b> Structural changes in the labour market – modernisation or stagnation?.....	534



**Wojciech Bożek**

Uniwersytet Szczeciński

---

## **ZNACZENIE I WYSOKOŚĆ ŚRODKÓW POCHODZĄCYCH Z BUDŻETU UNII EUROPEJSKIEJ JAKO KATEGORII ŚRODKÓW PUBLICZNYCH**

---

**Streszczenie:** Autor opracowania dokonuje analizy definicji legalnej „środków publicznych”, „budżetu środków europejskich” oraz definicji „środków z budżetu Unii Europejskiej”. W opracowaniu w formie tabelarycznej zobrazowano dotychczasowe transfery pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a UE, a także ukazano relację pomiędzy budżetem państwa a budżetem środków europejskich oraz wysokość dochodów i wydatków ujętych w budżecie środków europejskich w ustawach budżetowych RP w latach 2010-2014. Celem autora jest ukazanie znaczenia wyżej wymienionych kategorii środków publicznych. Wykorzystano do tego metody zarówno teoretycznego, jak i praktycznego ich zobrazowania, opierając się na aktualnych tekstach aktów prawnych, poglądach doktryny i dokumentach opublikowanych przez ministerstwo finansów. W konkluzjach autor wskazuje na zasadnicze znaczenie środków z budżetu UE dla dalszego zrównoważonego wzrostu gospodarki RP, jak również na wymóg odpowiedzialnego, świadomego i racjonalnego wykorzystywania dobrodziejstwa instytucji istotnych z punktu widzenia środków z budżetu UE.

**Słowa kluczowe:** budżet Unii Europejskiej, budżet środków europejskich, środki z budżetu Unii Europejskiej.

DOI: 10.15611/pn.2015.380.09

### **1. Wstęp**

Środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej (dalej: UE) stanowią kategorię środków publicznych, o których mowa w art. 5 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: ufp) [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009], co oznacza poddanie ich określonym regułom dotyczącym przestrzegania zasad gospodarki finansowej, mającym na celu ich racjonalne wykorzystanie, a także przewidującym stosowanie sankcji w sytuacji nieprzestrzegania tych zasad, tj. sankcji z ufp, jak i Ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dalej: uondfp) [Ustawa z dnia 17 grudnia 2004].

Środki z budżetu UE stanowią największą część z ogólnej puli środków niepodlegających zwrotowi pochodzących ze źródeł zagranicznych, które cechuje znaczna

różnorodność – oparcie na różnych celach i tytułach, jak i podstawach prawnych. Szczegółowo zasady gospodarowania środkami publicznymi pochodzącymi z budżetu UE oraz z innych źródeł zagranicznych określa ufp [Ruśkowski 2013]. Analiza wielkości transferów pomiędzy UE a Rzeczpospolitą Polską (dalej: RP) wskazuje, że saldo rozliczeń w okresie 116 miesięcy członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w UE (maj 2004-grudzień 2013) zamyka się nadwyżką w wysokości ok. 61,4 mld euro [Ministerstwo Finansów 2014].

Od 2010 r. w polskim porządku finansowoprawnym wprowadzono instytucję budżetu środków europejskich, który to budżet zawiera środki na realizację programów finansowanych, z udziałem środków europejskich w części podlegającej refundacji, w tym środki z budżetu UE [*Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o finansach...*]. Analiza ustaw budżetowych z lat 2010-2014 wskazuje, iż znaczenie środków z budżetu UE w puli środków publicznych jest coraz większe. Co więcej, w roku 2013 miała miejsce nadwyżka budżetu środków europejskich, a podobny stan jest przewidywany na rok 2014 [Ustawa budżetowa 2014].

Autor opracowania dokonuje analizy definicji środków z budżetu UE z perspektywy art. 5 ufp oraz uondfp, podejmuje problematykę wzajemnych relacji budżetu państwa i budżetu środków europejskich, zwracając również uwagę na instytucje, które mają sprzyjać zachowaniu dyscypliny w ich wykorzystaniu. Celem opracowania jest również ukazanie znaczenia wyżej wymienionych kategorii środków publicznych w procesie finansowania zadań o charakterze publicznym i podsumowanie dotychczasowych transferów finansowych pomiędzy Unią Europejską a Rzeczpospolitą Polską. W opracowaniu uwzględniono stan prawny na 10 lutego 2014 r.

## 2. Środki publiczne a środki z budżetu Unii Europejskiej

„Środki publiczne” stanowią jedno z kluczowych pojęć ufp, przy czym E. Chojna-Duch [2011] wskazuje, że jest ono synonimem i pewnym skrótem myślowym pojęcia „środki finansowe na cele publiczne”, które to pojęcie występuje w art. 216 ust. 1 polskiej konstytucji [Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej 1997].

Wraz z przystąpieniem RP do UE nastąpiła zasadnicza zmiana definicji legalnej środków publicznych w polskim systemie prawnym. Definicja ta nie ma klasycznej konstrukcji, a stanowi katalog pewnych kategorii finansowych składających się na środki publiczne [Ruśkowski 2013]. Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 5 ufp środkami publicznymi są dochody publiczne; środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA); środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, inne niż wymienione wyżej; przychody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych pochodzące: ze sprzedaży papierów wartościowych, z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego, ze spłat pożyczek i kredytów udzielonych ze

środków publicznych, z otrzymanych pożyczek i kredytów, z innych operacji finansowych; przychody jednostek sektora finansów publicznych pochodzące z prowadzonej przez nie działalności oraz pochodzące z innych źródeł. Z powyższego wyliczenia wynika, że definicja „środków publicznych” jest w zasadzie zupełna i zawiera pięć podstawowych ich kategorii, opierając się na kryterium pozytywnego oraz negatywnego ich wyliczenia [Ofiarski 2010].

Dalej, w art. 5 ust. 3 ufp, ustawodawca wskazuje, ale w sposób niewyczerpujący, jakie kategorie składają się na środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA). W pierwszej kolejności wymieniono najważniejsze fundusze, programy oraz tzw. mechanizmy finansowe, a dopiero na końcu przyjęto, że są to również „inne środki”, bez wskazania kryteriów ich klasyfikacji [Ofiarski 2010]. Za E. Ruśkowskim [2013; por. Salachna, Tyniewicki 2013] wskazać zatem można, że środki pochodzące z budżetu UE, które stanowią środki publiczne w rozumieniu art. 5 ust. 3 ufp, to:

a) „środki pochodzące z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rybackiego;

b) środki przeznaczone na realizację programów przedakcesyjnych oraz Programu Środki Przejściowe; są to środki pozyskane przed przystąpieniem do UE oraz w pierwszym okresie po akcesji; pochodziły one z funduszy PHARE, ISPA i SAPARD oraz Inicjatyw Wspólnotowych (np. INTERREG III, EQUAL, URBAN, LEADER itp.);

c) środki na realizację Wspólnej Polityki Rolnej, do których zalicza się środki pochodzące z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej »Seksja Gwarancji«, Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji na wydatki, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 4 lit. B komentowanej ustawy [ufp – przyp. W.B.] oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich;

d) środki przeznaczone na realizację programów w ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna<sup>1</sup>;

e) środki na programy w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa<sup>2</sup>;

f) inne środki”.

Podkreślić należy, że przyjęte w ufp rozwiązanie wskazania poszczególnych kategorii składających się na środki z budżetu UE jest krytycznie oceniane w doktrynie, z uwagi przede wszystkim na liczne wątpliwości i trudności interpretacyjne przy kwalifikowaniu poszczególnych środków, co rzutuje na procedurę dochodze-

<sup>1</sup> Mowa o nich w rozdz. III rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, s. 1).

<sup>2</sup> Mowa o nich w rozporządzeniu (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. określającym przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (Dz. Urz. UE L 310 z 9.11.2006, s. 1).

nia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych [Ofiarski 2010; Kosikowski, Szpringer 2000; Salachna 2005; Robaczyński, Gryśka 2006].

Co więcej, należy zauważyć, że Ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw (dalej: ustawa zmieniająca) [Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011] wprowadzono, ale tylko na potrzeby uondfp, kolejną definicję „środków unijnych lub zagranicznych”, którymi – zgodnie z art. 4a pkt 1 uondfp – są środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA lub inne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi [Borowska i in. 2012; Lipiec-Warzecha 2012].

### **3. Podstawy prawne budżetu Unii Europejskiej. Transfery finansowe pomiędzy Unią Europejską a Rzeczpospolitą Polską w latach 2004-2013**

Budżet UE stanowi odrębny od budżetów państw członkowskich UE roczny plan finansowy dochodów i wydatków UE, który jest uchwalany przez jej organy w ramach ustaleń siedmioletnich planów finansowych UE, tzn. Perspektywy Finansowej [Ruśkowski 2013] (obecnie na lata 2014-2020). Wieloletnie plany finansowe ustalają limity całościowe oraz dla poszczególnych lat, przy czym kwoty w nich określone wymagają corocznej autoryzacji (upoważnienia) do dokonywania wydatków w rocznym budżecie [Chojna-Duch 2011].

Aktami prawa wspólnotowego stanowiącymi podstawy prawa budżetowego UE są akty o różnej randze prawnej. Będą to zarówno akty prawa pierwotnego, jak i akty prawa wtórnego, określające zasady budżetowe, strukturę gospodarki budżetowej, źródła jej finansowania, organy, procedurę uchwalania oraz metody wykonywania i kontroli budżetu [Chojna-Duch 2011]. Do grupy pierwszych z wyżej wymienionych należy Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r., który obowiązuje od 1 grudnia 2009 r. [Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską 2007]. Składa się on z Traktatu o Unii Europejskiej, który ma charakter ustrojowy i reguluje kwestie budżetowych kompetencji organów UE, oraz z Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zawierającego postanowienia z zakresu prawa budżetowego [Ruśkowski 2013].

Akty prawa wtórnego są liczne i obejmują rozporządzenia, dyrektywy i decyzje organów Unii Europejskiej. Przykładowo można wskazać tu:

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2012];

- Rozporządzenie delegowanego Komisji (UE) nr 1268/2012 z dnia 29 października 2012 r. w sprawie zasad stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii [Rozporządzenie delegowanego Komisji (UE) 2012].

Duże znaczenie z punktu widzenia pozyskiwania i wykorzystania przez RP środków pochodzących z budżetu UE mają również akty prawa krajowego, w tym przede wszystkim ufp, która dotyczy środków europejskich i innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi poświęca kilkanaście artykułów (m.in.: art. 5 ust. 3, art. 117-121 czy też jednostki redakcyjne działu III rozdziału 6 oraz dział IV), ale określa również inne instytucje, które mają sprzyjać absorpcji tych środków [Szpringer 2012]. Nadto do wyżej wymienionych aktów należą również: Ustawa budżetowa na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r. [Ustawa budżetowa 2014], Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju [Ustawa z dnia 6 grudnia 2006], Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju [Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004] i wiele innych ustaw. Wśród aktów prawa wykonawczego traktujących o środkach z budżetu UE przykładowo wskazać można na Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie warunków i trybu udzielania i rozliczania zaliczek oraz zakresu i terminów składania wniosków o płatność w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich [Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego 2009].

**Tabela 1.** Zestawienie transferów finansowych UE-RP

Zestawienie transferów finansowych UE-RP według stanu na 31 grudnia 2013 r. (w euro)		
	Transfery narastająco od 1 maja 2004 r.	Transfery narastająco od 1 stycznia 2013 r.
I. Transfery z UE do RP <sup>a</sup>	92 401 144 039,00	15 635 657 282,05
Transfery bieżące	42 501 745 844,18	6 421 571 744,79
Transfery kapitałowe	49 899 398 194,82	9 214 085 537,26
II. Wpłaty do budżetu UE	30 897 531 062,94	4 439 022 478,84
DNB	21 106 604 168,78	3 242 092 726,32
VAT	4 586 941 326,84	549 272 053,08
TOR	3 154 295 675,06	395 990 550,84
RABATY	2 049 689 892,26	251 667 148,60
III. Zwroty środków do budżetu UE	142 016 979,85	1 490 444,34
IV. Saldo rozliczeń RP-UE (I-II-III)	61 361 595 996,21	11 195 144 358,87

<sup>a</sup> Dane zaprezentowane metodą kasową – przepływy rejestrowane są w momencie wpływu na rachunek w NBP.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Ministerstwo Finansów 2014].

Z zestawienia transferów finansowych UE z RP (tab. 1) wynika, że saldo rozliczeń w okresie 116 miesięcy członkostwa RP we Wspólnocie zamyka się nadwyżką w wysokości ok. 61,4 mld euro. Wartość transferów z budżetu UE do RP w tym okresie wyniosła ok. 92,4 mld euro, składka odprowadzona do budżetu UE osiągnęła zaś poziom ok. 30,9 mld euro, natomiast kwota zwrócona do budżetu UE wyniosła ok. 142 mln euro. Z kolei w roku 2013 wartość transferów z budżetu UE do RP wyniosła ok. 15,6 mld euro. Kwota składki odprowadzonej do budżetu UE wyniosła ok. 4,4 mld euro, wskutek czego saldo rozliczeń RP-budżet UE w 2013 r. zamknęło się nadwyżką w wysokości ok. 11,2 mld euro.

#### 4. Budżet państwa a budżet środków europejskich

W art. 117 ufp został wyraźnie zdefiniowany budżet środków europejskich (dalej: bśe): jest to roczny plan dochodów i podlegających refundacji wydatków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich, z wyłączeniem środków przeznaczonych na realizację projektów pomocy technicznej oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 4 lit. b tiret drugie ufp.

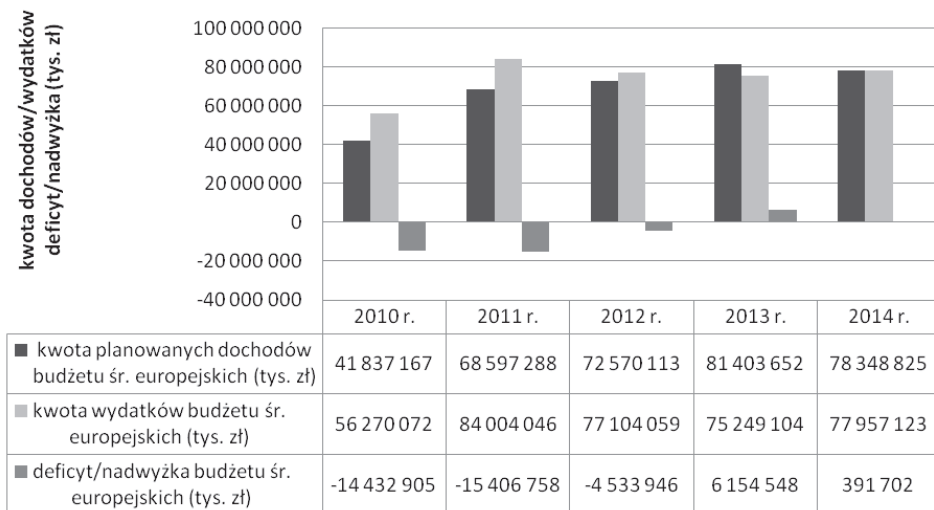
W bśe ujmuje się dochody z tytułu realizacji programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich w części podlegającej refundacji. Różnica pomiędzy dochodami a wydatkami bśe stanowi odpowiednio nadwyżkę bśe albo deficyt bśe (rys. 1). W ufp określono również wzajemne powiązania pomiędzy deficytem/nadwyżką budżetu państwa a deficytem/nadwyżką bśe, które nie są wliczane do – odpowiednio – deficytu albo nadwyżki budżetu państwa, co 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 [Miemiec 2012; Nizioł 2008]. Z kolei w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o finansach publicznych [*Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o finansach...*] wskazano, że niewliczanie deficytu bśe do deficytu budżetu państwa ma się przyczyniać do zachowania płynności w realizacji narodowych strategicznych ram odniesienia w kolejnych latach [Adamiec 2009]. Natomiast ewentualna nadwyżka bśe jest źródłem spłaty zobowiązań budżetu państwa zaciągniętych na pokrycie deficytu bśe, deficyt bśe jest zaś finansowany w ramach potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Należy podnieść, że taka konstrukcja wzajemnych powiązań pomiędzy saldem budżetu państwa a bśe może wpływać na wzrost potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, powodując jednocześnie wzrost długu publicznego [Szpringer 2012].

Dochody bśe ujmuje się w ustawie budżetowej według części klasyfikacji budżetowej oraz programów finansowanych z udziałem środków europejskich. Natomiast wydatki bśe 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. Nadto w bśe ujmuje się re-

zerwę celową na wydatki związane z realizacją programów finansowanych z udziałem środków europejskich, o której mowa w art. 140 ust. 2 pkt 3 ufp, w zakresie, w jakim wydatki te podlegają refundacji.

Warto również dodać, że programy finansowane z udziałem środków europejskich są ujmowane w załączniku do ustawy budżetowej, przy czym dla każdego programu określa się instytucję zarządzającą; środki na realizację programu, w tym: środki europejskie, środki pochodzące z budżetu państwa, środki pochodzące z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, inne publiczne środki krajowe, 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 oraz plan wydatków budżetu państwa w roku budżetowym na finansowanie programu.

### BUDŻET ŚRODKÓW EUROPEJSKICH NA LATA 2010-2014



Rys. 1. Budżet środków europejskich w latach 2010-2014

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaw budżetowych na lata 2010-2014 (szerzej [Szpringer 2012]).

O znaczeniu środków budżetu UE w budżecie państwa świadczą również zmiany dokonane w uońdfp. Zakres podmiotowy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie dotyczącym środków z budżetu UE określa art. 4 oraz art. 4a uońdfp. W uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych [Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie...] wskazano, że art. 4a

uondfp stanowić ma uzupełnienie katalogu podmiotów, które odpowiadają z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, gdyż wymagał tego charakter środków zagranicznych przekazywanych na realizację programów lub projektów, które pochodzą ze środków publicznych, a nadto specyficzny tylko dla środków unijnych i zagranicznych sposób przyznawania, wydatkowania i rozliczania, a także związane z tym procesem procedury oraz role zaangażowanych w ten proces instytucji i podmiotów. Abstrahując od celowości i merytoryki wprowadzonych zmian w części dotyczącej środków z budżetu UE, które w doktrynie są oceniane krytycznie [Salachna 2011], nie budzi wątpliwości, że system sankcjonowania nieprawidłowego wykorzystania środków unijnych, którego odzwierciedleniem jest art. 13 uondfp, ma na celu zapewnienie ładu w finansach publicznych, a także pośrednio wskazuje zachowania kluczowe w celu zapewnienia właściwego gospodarowania środkami zagranicznymi na każdym etapie rozporządzania nimi, tj. począwszy od ich przyznania, skończywszy na przekazaniu zwróconych środków.

## 5. Zakończenie

Przy wykorzystywaniu napływających do RP środków z budżetu UE konieczne jest działanie skuteczne i terminowe, przy zachowaniu pełnej przejrzystości ich wydatkowania. Umożliwi to osiągnięcie podstawowego celu, jaki przyświeca wyżej wymienionym środkom, tj. zrównoważonego wzrostu gospodarki RP, który stanowi narzędzie walki z różnicami poziomu życia obywateli państw członkowskich UE. W polskim porządku finansowoprawnym istnieją instytucje, które mają nie tylko sprzyjać zapewnieniu ładu w szeroko pojętych finansach publicznych, ale również zapobiegać jego naruszeniu. Tymczasem, paradoksalnie, legalne definicje art. 5 ufp budzą liczne wątpliwości i trudności interpretacyjne przy kwalifikowaniu poszczególnych środków, co m.in. rzutuje na procedurę dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Konieczne jest zatem podjęcie działań zmierzających do ujednoczenia wykładni tych przepisów.

Z perspektywy znaczenia transferów z UE do RP niezbędne jest odpowiedzialne, świadome i racjonalne wykorzystywanie dobrodziejstwa narzędzi (instytucji) zawartych w ufp oraz w innych ustawach w celu podwyższenia efektywności wykorzystania środków z budżetu UE, które są ważnym uzupełnieniem środków publicznych również w innych aniżeli finanse publiczne dziedzinach życia społecznego.



## Literatura

- Adamiec J., 2009, *Budżet państwa a budżet środków europejskich. Porównanie ważniejszych regulacji projektowanej i obecnej ustawy o finansach publicznych*, druk sejmowy 1181, BAS, lipiec 2009, nr 4, s. 31-39.
- Borowska K., Kościńska-Paszkowska A., Bolek T., 2012, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Chojna-Duch E. 2006, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, wydanie IV, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa (Lex Polonica, 10.02.2014).
- Chojna-Duch E., 2011, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa (Lex Polonica, 10.02.2014).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU 1997, nr 78, poz. 483, ze zm.
- Kosikowski C., Szpringer Z., 2000, *Finanse publiczne. Komentarz do ustawy z dnia 26 listopada 1998 r.*, Wydawnictwo Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra.
- Lipiec-Warzecha L., 2012, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa.
- Miemiec W., 2012, *Pojęcie i zakres budżetu środków europejskich*, [w:] Miemiec W. (red.), *Europejskie bezzwrotne źródła finansowania polityki regionalnej w Polsce. Aspekty prawnofinansowe*, Wydawnictwo Unimex, s. 157-163.
- Ministerstwo Finansów, 2014, *Transfery finansowe pomiędzy Polską a UE według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r.*, Warszawa, www.mf.gov.pl (10.02.2014).
- Nizioł K., 2008, *Instytucja długu publicznego w projekcie ustawy o finansach publicznych (druk sejmowy 1181) – głos w dyskusji nad reformą systemu finansów publicznych w Polsce*, PWSZ IPIA Studia Lubuskie, tom IV, Sulechów.
- Ofiarski Z., 2010, *Komentarz do art. 5 ufp*, [w:] Karlikowska M., Miemiec W., Ofiarski Z., Sawicka K., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wydawnictwo Presscom Sp. z o.o., Wrocław.
- Robaczyński T., Gryśka P., 2006, *Dyscyplina finansów publicznych. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Rozporządzenie delegowanego Komisji (UE) nr 1268/2012 z dnia 29 października 2012 r. w sprawie zasad stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, Dz. Urz. UE L 2012.362.1 (R).
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie warunków i trybu udzielania i rozliczania zaliczek oraz zakresu i terminów składania wniosków o płatność w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich, DzU 2009, nr 223, poz. 1786.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002, Dz. Urz. UE L 2012.298.1 (R).
- Ruśkowski E., 2013, *Komentarz do art. 5*, [w:] Ruśkowski E., Salachna J.M. (red.), *Finanse Publiczne. Komentarz praktyczny*, Wydawnictwo ODDK, Gdańsk, s. 61-86.
- Salachna J.M., 2005, *Zakres odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych a legalne pojęcie środków publicznych – wybrane aspekty*, Finanse Komunalne, nr 6, s. 32-37.
- Salachna J.M., 2011, *Opinia prawna na temat rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw z dnia 21 lipca 2011 r. (druk nr 4465)*, Białystok, 8 sierpnia, www.orka.sejm.gov.pl (14.02.2014).
- Salachna J.M., Tyniewicki M., 2013, *Komentarz do art. 202 ufp*, [w:] Ruśkowski E., Salachna J.M. (red.), *Finanse Publiczne. Komentarz praktyczny*, Wydawnictwo ODDK, Gdańsk, s. 763-770.
- Szpringer Z., 2012, *Budżet Unii Europejskiej a budżet państwa Polski*, Studia BAS, nr 3(31), www.bas.sejm.gov.pl (10.02.2014).

Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., który obowiązuje od 1 grudnia 2009 r., <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:PL:HTML> (10.02.2014).

Ustawa budżetowa na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r., DzU 2014, poz. 162.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju, DzU 2004, nr 116, poz. 1206, ze zm.

Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, DzU 2013, poz. 168, ze zm.

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, DzU 2009, nr 84, poz. 712, ze zm.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2013, poz. 885, ze zm.

Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw, DzU 2011, nr 240, poz. 1429.

*Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o finansach publicznych*, druk sejmowy nr 1181, <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/1181.htm> (10.02.2014).

*Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw*, druk sejmowy nr 4465, <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/4465.htm> (10.02.2014).

## **SIGNIFICANCE AND AMOUNT OF FUNDS FROM THE BUDGET OF THE EUROPEAN UNION AS A CATEGORY OF PUBLIC RESOURCES**

**Summary:** The author of the study explains the notion of funds from the budget of the European Union and presents in tabular form transfers of funds between Poland and the EU. Moreover the author presents the relations between the state budget and the budget of the European funds as well as the amount of revenues and expenses included in the budget of European funds in the budget acts of Poland in the years 2010-2014. The aim of this paper is to show the significance of the above-mentioned categories in a pool of public funds, based on an analysis of current legislative texts and documents published by the Ministry of Finance, and moreover, with reference to the doctrine. In the conclusions, the author indicates the crucial importance of the EU budget for the sustainable growth of the economy of Poland. The author also points out the requirement for a responsible, conscious and rational exploitation of the benefits of institutions relevant to the issues analyzed.

**Keywords:** European Union budget, budget of the European funds, funds from the European Union budget.