



KANCELARIA SENATU
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI

Analiza polskich transferów do budżetu UE i z budżetu UE

OPINIE i EKSPERTYZY

OE-175

SIERPIEŃ 2011

BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI
Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych

Analiza salda polskich transferów do budżetu UE i z budżetu UE

OPINIE
EKSPERTYZY

OE-175

Kancelaria Senatu
Sierpień 2011

Materiał przygotowany przez Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych
Biura Analiz i Dokumentacji.

Biuro Analiz i Dokumentacji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone
przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.

Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.

Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu
dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy
z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych
(Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.)

i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych.

W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego
zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2011

Biuro Analiz i Dokumentacji

Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: sokolows@nw.senat.gov.pl

Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 22 694 90 53,

e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl

Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 22 694 92 04, fax 22 694 94 28

Redaktor prowadzący – Artur Dragan

Opracowanie graficzno-techniczne, druk i oprawa
Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Analiza salda polskich transferów do budżetu UE i z budżetu UE

Budżet Unii Europejskiej

Postępująca integracja gospodarcza w Europie Zachodniej (rozpoczęta wraz z wejściem w życie w dniu 1 stycznia 1958 r. Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą) oznaczała, że w coraz większym zakresie ośrodek decyzyjny w odniesieniu do niektórych polityk był przenoszony ze szczebla poszczególnych państw członkowskich na szczebel unijny (współdecydowanie wszystkich państw członkowskich według procedur określonych w Traktatach). Taki proces decyzyjny oznaczał również konieczność dysponowania wspólnym budżetem Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej w celu współrealizacji tych polityk. Od początku realizowana na szczeblu unijnym była właściwie tylko Wspólna Polityka Rolna, finansowana ze składek państw członkowskich wyliczanych na podstawie ich udziału procentowego w PKB Unii. W roku 1970 podjęto decyzję, że – aby zwiększyć przewidywalność wpływów do budżetu UE i możliwość finansowania coraz szerszej gamy polityk – należy zastąpić poprzedni system systemem tzw. Tradycyjnych Zasobów Własnych (ang. *Traditional Own Resources*, TOR). Zasoby te to cła pobierane na granicach państw członkowskich z tytułu importu towarów przemysłowych i rolnych z krajów trzecich. Przypomnijmy, że wysokość tych ceł, ze względu na ustanowienie w połowie 1968 r. w EWG unii celnej, jest jednolita i ustalana przez Komisję Europejską. Tak więc, od roku 1970 państwa członkowskie są zobowiązane odprowadzać do budżetu EWG ww. cła, a ich ogólna kwota jest obecnie obniżona o 25% (na koszty poboru i utrzymania służb celnych w państwach członkowskich).

Ponadto ustalono, że państwa członkowskie będą wpłacały do budżetu EWG również część pobranego w tych krajach podatku VAT. Częściowo modyfikowany w kolejnych latach sposób naliczania podatku VAT wygląda obecnie następująco: dla każdego kraju porównuje się dwie przewidywane na następny rok kwoty: 1% wielkości podatku VAT oraz 0,5% kwoty DNB. Mniejsza z tych wartości jest następnie przemnażana przez stopę 0,30%, co daje kwotę, którą państwo członkowskie ma obowiązek wpłacić w następnym roku do budżetu UE z tytułu podatku VAT.

Postępujący proces integracji, a przede wszystkim plany wprowadzenia Unii Gospodarczej i Walutowej (co nastąpiło od 1 stycznia 1999 r.) zwróciły uwagę państw członkowskich na konieczność większego angażowania się Unii Europejskiej w politykę regionalną, mającą na celu wyrównywanie dysproporcji rozwojowych w poszczególnych regionach UE. Pilną koniecznością stało się znalezienie na ten cel dodatkowych środków w budżecie UE. Od 1988 r., wraz z wprowadzeniem zasady wieloletniego planowania budżetowego w EWG (tzw. perspektywy finansowej, które od wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego – 1 grudnia 2009 r. – przyjęło nazwę Wieloletnich Ram Finansowych), budżet EWG/UE zasila tzw. „czwarte źródło”, czyli kontrybucja państw członkowskich oparta na ich udziale w unijnym DNB. „Czwarte źródło” jest obecnie największym źródłem wpływów do budżetu UE.

Kalkulacja wielkości budżetu UE na każdy następny rok, a więc kwot, które państwa członkowskie zobowiązane są wpłacać do unijnego budżetu, wygląda następująco:

Dla każdej perspektywy finansowej ustalana jest zawczasu (na szczeblu powyżej państw członkowskich, czyli Komisji Europejskiej, Rady ds. Gospodarczych i Finansowych oraz Parlamentu Europejskiego) maksymalna wielkość budżetu na wszystkie kolejne lata podlegające danej perspektywie finansowej, względem wielkości unijnego DNB. Dla perspektywy finansowej 2007-2013 pułap ten wynosi 1,045%, co oznacza, że budżet ogólny nie może przekraczać tej stopy, ale – jeżeli taka zostanie podjęta decyzja – może być niższy. Budżet UE, w przeciwieństwie do budżetów narodowych, musi być zrównoważony, a więc nie może mieć deficytu. Jest to więc budżet wydatkowy, gdyż prace nad budżetem rocznym rozpoczynają się od określenia poziomu wydatków, które jak powiedziano, nie mogą być obecnie wyższe razem niż 1,045% unijnego DNB. Następnie, do ustalonego poziomu wydatków dopasowuje się dochody, na podstawie wielkości prognozowanych, zgłaszanych przez państwa członkowskie. Trzeba zaznaczyć, że najbardziej nieprzewidywalną kwotą są wpływy z „czwartego źródła”, co było szczególnie widoczne w czasie ostatniego kryzysu finansowego. Ponieważ w większości państw członkowskich panowała wtedy recesja, ich kontrybucje, ze względu na niski poziom DNB, były korygowane in minus kosztem państw, które miały DNB dodatnie. W 2009 r. była to tylko Polska, a więc po kolejnych (dziesięciu!) korektach budżetu UE w roku 2009 nasz zobowiązania wobec budżetu UE rosły. „Czwarte źródło” jest więc uzupełnieniem niedoborów wpływów z tytułu TOR i VAT.

Wielkość budżetu UE jest zatem funkcją tempa wzrostu gospodarczego UE, a więc – chociaż na obecną perspektywę finansową ustalono, że nie może być on wyższy od 1,045% unijnego DNB – każdego roku wielkość budżetu ogólnego jest inna, inne też są kontrybucje państw członkowskich (błędne jest określanie tych kontrybucji składkami). W projekcie budżetu na 2011 r. składowe polskiego zobowiązania wobec budżetu UE przedstawiały się następująco:

- 1) TOR – 392.300.000 euro
- 2) VAT – 552.490.800 euro
- 3) zasoby własne oparte na DNB – 2.880.783.202 euro
- 4) obniżka na rzecz Niderlandów i Szwecji – 24.373.544 euro¹

¹ Obniżka na rzecz Niderlandów i Szwecji, a także rabat brytyjski, są odliczane od wpłat tych państw wnoszonych rok wcześniej. Dlatego też ujmowane są przy kalkulacji wpływów do budżetu UE na rok następny. Rabat brytyjski został ustanowiony w roku 1985 (z obowiązywaniem od roku 1986). Przyczyną odliczeń środków wpłacanych przez Zjednoczone Królestwo (66% obniżki z tytułu wpłaconej kontrybucji w roku poprzednim wyliczanej na podstawie VAT) była rażąca dysproporcja między obciążeniem tego państwa na rzecz finansowania budżetu UE a niewielkimi korzyściami z budżetu UE. W momencie ustanawiania rabatu brytyjskiego najwięcej środków z budżetu UE kierowano na rzecz Wspólnej Polityki Rolnej, a Zjednoczone Królestwo – ze względu na niewielki udział rolnictwa w tej gospodarce – korzystało z WPR w bardzo ograniczonym zakresie. Koszt tego odliczenia miały solidarnie ponosić wszystkie inne państwa członkowskie. Jednakże w roku 2000, ze względu na skargi czterech państw (Niderlandów, Szwecji, Niemiec i Austrii) motywowane tym, że w sposób zawyżony szacowano ich kontrybucję z tytułu VAT na rzecz pokrycia rabatu brytyjskiego (np. Holandia wskazywała, że istnienie wielkiego portu w Rotterdamie skutkuje zawyżonym podatkiem VAT od usług portowych), wprowadzono mechanizm korygujący, tzw. rabat od rabatu. Polega on na tym, że dla wszystkich tych czterech państw członkowskich stosowana jest obniżona stopa uśredniona VAT (w obecnej perspektywie ustalono ją na 0,30%), chociaż w różnej wysokości. Ponadto, dla Niderlandów i Szwecji zastosowano w tej perspektywie dodatkowo rabat kwotowy. Rabat brytyjski oraz „rabaty od rabatu” ze względu na ich wydzźwięk polityczny będą prawdopodobnie, jak dla poprzednich perspektyw, przedmiotem ostrej dyskusji w trakcie sporządzania

5) rabat brytyjski – 148.117.997 euro

6) kontrybucja ogółem (poz. 2+3+4+5) – 3.605.765.543 euro, co stanowi 3,22% udziału w kontrybucjach wszystkich państw członkowskich (z tytułu VAT i DNB).

Wkład Polski w roku 2011 wynosi łącznie (poz. 1+6) 3.998.065.543 euro.

Na rok 2012 nasze zobowiązania będą następujące (według propozycji Komisji Europejskiej z kwietnia 2011 r.):

1) TOR – 419.600.000 euro

2) VAT – 579.390.000 euro

3) zasoby własne oparte na DNB – 2.954.339.211 euro

4) obniżka na rzecz Niderlandów i Szwecji – 25.725.847 euro

5) rabat brytyjski – 190.114.628 euro

6) kontrybucja ogółem (poz. 2+3+4+5) – 3.749.569.686 euro, co stanowi 3,35% udziału w kontrybucjach wszystkich państw członkowskich (z tytułu VAT i DNB).

Wkład Polski w roku 2012 wyniesie 4.169.169.686 euro.

Z powyższego wynika, że kontrybucja Polski w roku 2012 będzie wyższa o 4,28% w porównaniu z rokiem 2011. Należy zauważyć, że całkowity wzrost dochodów z kontrybucji państw członkowskich został zaplanowany przez Komisję Europejską na + 4,89%, a więc zwiększenie naszych zobowiązań jest nieco niższe niż wzrost budżetu ogółem. Na rok 2013 można spodziewać się podobnego wzrostu (wiele jednak będzie zależeć od tego, jakie będzie tempo wzrostu gospodarczego w poszczególnych państwach członkowskich), co sprawia, że polskie zobowiązania na rok 2013 będą na poziomie ok. 4.360.000.000 euro.

Od 1 maja 2004 r. łączna kwota polskich wpłat do budżetu UE wyniosła **20.911.524.643,31** euro, w tym w roku 2011 – 1.755.604.795,90 euro (stan na koniec maja 2011 r.)

Dopływ środków unijnych do Polski

Polska w okresie swojego członkostwa uczestniczyła jak dotąd w dwóch perspektywach finansowych, w części w perspektywie na lata 2000-2006 oraz w obecnej, na lata 2007-2013. Żeby kwalifikować się do otrzymywania środków z budżetu UE każde państwo członkowskie musi poddać się poniższej procedurze.

Przed daną perspektywą finansową Komisja Europejska przygotowuje w konsultacji z innymi instytucjami unijnymi dokument, w którym wskazuje na cele, jakimi ma się kierować ogólna polityka Unii w okresie danej perspektywy. Dla obecnego okresu planowania (lata 2007-2013) obowiązujący jest dokument o nazwie *Strategiczne Wytyczne Wspólnoty* (SWW). Opisana jest w nim strategia rozwoju Unii oraz zasady alokacji środków przeznaczanych na realizację tych celów. W obecnej perspektywie największy nacisk położono na realizację tzw. Strategii Lizbońskiej, która obowiązywała do końca roku 2010 (obecnie realizowana jest Strategia Europa 2020, z celami bardzo zbliżonymi do swojej poprzedniczki, aczkolwiek bardziej skonkretyzowanymi). Przypomnimy, że Strategia Lizbońska miała za zadanie uczynić z UE „*najbardziej konkurencyjną gospodarkę na świecie opartą na wiedzy*”. Oznacza to, że priorytetami w obecnej perspektywie są projekty związane ze wspieraniem konkurencyjności oraz

Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2014-2020. Należy jednak zaznaczyć, że pewne ograniczenia wprowadzono już dla tego rabatu w perspektywie finansowej 2007-2013, a na podstawie Decyzji Rady w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich z 7 czerwca 2007 r. (weszła w życie dnia 1 marca 2009 r.) wprowadzono dodatkowe elementy zmniejszające ten rabat.

innowacyjności, a wszystko to w kontekście polityki spójności, mającej na celu wspieranie rozwoju regionów i państw członkowskich.

Na podstawie SWW państwa członkowskie są zobowiązane do sporządzenia przed daną perspektywą finansową swoich propozycji efektywnego wydatkowania alokowanych środków wraz z uzasadnieniem (opis sytuacji gospodarczo-społecznej, stan poszczególnych dziedzin gospodarki itp.). Dokument ten na lata 2007-2013 nosi nazwę *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia* (NSRO). Dopiero przyjęcie tego dokumentu przez Komisję (co stało się w maju 2007 r., a opóźnienie wynikało z problemów z zatwierdzeniem szczegółów obecnej perspektywy finansowej przez wszystkie państwa członkowskie) pozwalało nam na rozpoczęcie negocjacji z Komisją na temat poszczególnych Programów Operacyjnych. Polska była jednym z pierwszych państw UE, którym Komisja zaakceptowała NSRO.

Program Operacyjny to dokument opisujący zasady interwencji ze środków krajowych i unijnych w obszarze danego sektora czy zagadnienia. Plany takich interwencji muszą być ściśle skorelowane z celami UE opisanymi w SWW. Jeżeli więc mówimy o konieczności „budowy społeczeństwa opartego na wiedzy”, to możemy natychmiast wskazać na Program Operacyjny Kapitał Ludzki, który został zaakceptowany przez Komisję Europejską już w czerwcu 2007 r. Podobnie jak każdy inny, również i PO KL przedstawia diagnozę poziomu wykształcenia, konieczności szkoleń zawodowych, językowych, w zakresie obsługi komputera itd., działań zapobiegających wykluczeniu społecznemu, aktywizacji zawodowej osób starszych, umożliwienia kontynuowania nauki młodzieży zbyt wcześnie opuszczającej szkołę, postępowania wobec mniejszości narodowych itp. Podobnie jak każdy inny, również PO KL przedstawia wskaźniki monitorowania, czy zaplanowane efekty zostają osiągnięte (np. wskaźnik absolwentów szkół technicznych, liczba uczestników szkoleń itp.). Dla Komisji szczególnie ważne było, by w każdym Programie Operacyjnym zostały wyraźnie określone priorytety, a także instytucje odpowiedzialne za wdrażanie Programu, monitorujące jego wykonanie, zasady doboru projektów, które mogą liczyć na dofinansowanie (szczegóły doboru projektów, w szczególności zasady ogłaszania konkursów, są z kolei realizowane na podstawie stosownych aktów prawnych wydawanych przez tzw. Instytucję Zarządzającą, którą dla PO KL jest zasadniczo Ministerstwo Rozwoju Regionalnego).

Programem Operacyjnym zatwierdzonym jako drugi przez Komisję jest Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka. I tutaj widać wpływ celu realizacji Strategii Lizbońskiej. Dofinansowanie jest kierowane np. do małych i średnich przedsiębiorstw, które mają szanse na wdrożenie innowacyjnego projektu, zwiększającego jego konkurencyjność na rynku, tworzącego miejsca pracy oraz dającego wartość dodaną dla użytkowników końcowych. Wspierane są np. projekty z zakresu projektowania użytkowego, innowacyjności produkcyjnej itp., co odpowiada założonemu celowi PO IG: *rozwój polskiej gospodarki na podstawie innowacyjnych przedsiębiorstw*.

Największym w historii europejskiej polityki regionalnej programem operacyjnym jest Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko. Jego celem jest *„poprawa atrakcyjności inwestycyjnej Polski i jej regionów poprzez rozwój infrastruktury technicznej przy równoczesnej ochronie i poprawie stanu środowiska, zdrowia, zachowaniu tożsamości kulturowej i rozwijaniu spójności terytorialnej”*. W ramach PO IiŚ środki zostały rozdysponowane następująco:

- środowisko – 4,8 mld euro,
- transport – 19,4 mld euro,
- energetyka – 1,7 mld euro,
- kultura – 490,0 mln euro,
- zdrowie – 350,0 mln euro,
- szkolnictwo wyższe – 500,0 mln euro.

Daje to razem 37,6 mld euro, w tym wkład unijny to 27,9 mld euro.

Uwzględniając zapóźnienia w rozwoju regionów Polski Wschodniej, Komisja zaakceptowała ponadto Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej. PO RPW obejmuje pięć województw: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie. Celem PO RPW jest *przyspieszenie tempa rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju*. Celami szczegółowymi są zaś:

- stymulowanie rozwoju konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy,
- zwiększenie dostępu do Internetu szerokopasmowego w Polsce Wschodniej,
- rozwój wybranych funkcji metropolitalnych miast wojewódzkich,
- poprawa dostępności i jakości powiązań komunikacyjnych województw Polski Wschodniej,
- zwiększenie roli zrównoważonej turystyki w gospodarczym rozwoju makroekonomicznym,
- optymalizacja procesu wdrażania PO Rozwój Polski Wschodniej.

Polska może również uczestniczyć w Programach Operacyjnych zawierających się w realizacji jednego z celów SWW tzn. Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT). Celem takich programów jest promowanie rozwoju gospodarczego i społecznego oraz ochrona środowiska w obszarach przygranicznych. Wsparcie uzyskują projekty związane ze wspieraniem przedsiębiorczości, rozwojem małych i średnich przedsiębiorstw, turystyki, kultury i handlu transgranicznego.

W tej perspektywie Polska bierze udział:

- a. w programach współpracy transgranicznej:
 - Polska – Litwa,
 - Polska – Szwecja – Dania (obszar południowo – zachodniego Bałtyku),
 - Polska – Meklemburgia,
 - Polska – Brandenburgia,
 - Polska – Saksonia,
 - Polska – Republika Czeska,
 - Polska – Słowacja;
- b. w programach współpracy transnarodowej:
 - region Morza Bałtyckiego,
 - obszar Europy Środkowo-Wschodniej;
- c. w programie współpracy międzyregionalnej, obejmującym całe terytorium UE.

Ze względu na to, że w latach 2007-2013 polska administracja po raz pierwszy staje przed wyzwaniem wdrażania instrumentów strukturalnych w pełnym okresie programowania, Komisja Europejska postanowiła wyposażyć polskie instytucje odpowiedzialne za realizację NSRO w narzędzia gwarantujące skuteczne wdrażanie instrumentów strukturalnych i zaakceptowała Program Operacyjny Pomoc Techniczna². Środki alokowane na PO PT mają służyć poprawie jakości zarządzania tymi środkami, a także usprawnieniu komunikacji między poszczególnymi instytucjami zaangażowanymi w realizację polityki spójności, jak również właściwej archiwizacji dokumentacji, sprawnemu przeprowadzaniu ewaluacji poszczególnych programów operacyjnych i SWW jako całości, doskonaleniu stanu wyposażenia technicznego w systemie zarządzania funduszami, systemie informatycznego monitoringu i kontroli, a także jakości informacji i promocji.

² W perspektywie finansowej na lata 2000-2006 (w której uczestniczyliśmy od uzyskania członkostwa) pomoc techniczna stanowiła element wszystkich tzw. Sektorowych Programów Operacyjnych oraz jednego programu centralnego (Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, ZPORR). Nie była więc wyodrębniona jako osobny Program Operacyjny.

Ciekawym rozwiązaniem wprowadzonym w obecnej perspektywie finansowej jest stworzenie 16 Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) zarządzanych na poziomie wszystkich województw Polski (a więc w sposób zdecentralizowany, co odpowiada ogólnym tendencjom w zakresie ewolucji europejskiej polityki spójności). W ramach RPO realizowane są następujące priorytety:

- badania i rozwój technologiczny (BRT), innowacje i przedsiębiorczość,
- społeczeństwo informacyjne,
- inicjatywy lokalne w zakresie zatrudnienia i rozwoju oraz wsparcie dla struktur świadczących usługi lokalne w tworzeniu nowych miejsc pracy,
- środowisko,
- zapobieganie i zwalczanie zagrożeń przyrodniczych i technologicznych,
- turystyka,
- inwestycje w kulturę,
- inwestycje w transport,
- inwestycje energetyczne,
- inwestycje w kształcenie (zwłaszcza zawodowe),
- inwestycje w infrastrukturę ochrony zdrowia oraz w infrastrukturę społeczną.

Wszystkie Programy Operacyjne są współfinansowane z dwóch funduszy strukturalnych: Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, a także Funduszu Spójności. Środki z funduszy strukturalnych są alokowane do regionów, w których średnia PNB *per capita* nie przekracza 75% średniej PNB *per capita* w całej Unii. Z kolei środki z Funduszu Spójności są kierowane do tych państw członkowskich, w których średnia PNB *per capita* jest niższa niż 90% średniej unijnej. Ze środków tego Funduszu korzystają wszystkie nowe państwa członkowskie, a także Hiszpania, Portugalia, Irlandia i Grecja.

Rozliczanie środków unijnych

Określenie „alokacja” nie oznacza, że środki zaplanowane dla danego kraju w budżecie Unii są automatycznie przelewane co roku na wskazane rachunki w danym kraju (w Polsce jest to rachunek Narodowego Banku Polskiego, a płatnikiem na rzecz bezpośrednich beneficjentów jest od początku 2010 r. Bank Gospodarstwa Krajowego), czyli odwrotnie niż ma to miejsce w przypadku kontrybucji państw członkowskich. Państwa członkowskie bowiem co roku, pod groźbą ewentualnych kar, zobowiązane są wpłacać środki szacowane tak, jak to opisano powyżej. Środki alokowane są to środki rezerwowane w budżecie UE na realizację wcześniej zatwierdzonych Programów Operacyjnych.

Projekty zatwierdzane przez odpowiednie instytucje krajowe w ramach poszczególnych Programów Operacyjnych muszą być prefinansowane przez beneficjenta, tzn. beneficjent musi posiadać środki na realizację zatwierdzonego projektu (minus zaliczka z funduszy unijnych, którą dla Polski w obecnej perspektywie finansowej ustalono na 16% wartości projektu). Realizację projektu beneficjent może rozpocząć dopiero po jego zatwierdzeniu, co oznacza, że żadne faktury czy rachunki dokumentujące koszty poniesione przed zatwierdzeniem realizacji projektu nie będą brane pod uwagę przy końcowym rozliczeniu danego projektu i uruchomieniu płatności z funduszy unijnych. Należy zaznaczyć, że środki z funduszy unijnych nigdy nie pokrywają 100% poniesionych kosztów, a maksymalny procent zwrotu kosztów z budżetu UE został ustalony dla projektów finansowanych z Funduszu Spójności (przede wszystkim projekty w zakresie infrastruktury i środowiska) na poziomie 85%. W ramach rozliczenia warto także zwrócić uwagę na pojęcie tzw. kosztów kwalifikowalnych. Są to koszty, których poniesienie jest niezbędne do realizacji danego projektu i które są odpowiednio udokumentowane. Jeszcze

raz należy podkreślić, że transfery środków unijnych są przekazywane już po zakończeniu realizacji projektu, sprawdzeniu prawidłowości wszelkich rachunków i faktur, a także sprawdzeniu, czy cel, który był deklarowany przed przystąpieniem beneficjenta do konkursu (np. utworzenie deklarowanej liczby miejsc pracy) został osiągnięty.

Konieczność samodzielnego prefinansowania projektów wiąże się z niebezpieczeństwem, że nie wszystkie środki alokowane na polskie Programy Operacyjne dopłyną do Polski. Jeżeli bowiem beneficjent nie znajdzie źródeł prefinansowania (np. z kredytu bankowego w przypadku PO IG, kredytu bankowego czy emisji obligacji komunalnych w przypadku RPO, czy środków z budżetu krajowego w przypadku PO IiŚ), alokowane środki nie zmieniają się w transfery z budżetu UE. Należy także wspomnieć o tym, że jeżeli chodzi o rozliczanie projektów, Polska może to zrobić w czasie tzw. n +2. Oznacza to, że np. projekt, którego realizacja zakończyła się w roku 2013 może być rozliczony do końca roku 2015.

Z tego punktu widzenia podkreślmy, że na podstawie opisanego mechanizmu rozliczania projektów nie może być mowy o żadnych zwrotach środków do budżetu UE. Miernikiem bilansu transferów nie będzie tutaj także różnica między środkami wpłaconymi jak dotąd przez Polskę do budżetu UE z tytułu wszystkich składników (wyżej opisanych) naszej kontrybucji a transferami z budżetu UE. Należy bowiem zakładać, że wielkość tych drugich będzie stopniowo wzrastać wraz z zakończeniem realizacji poszczególnych projektów – aż do końca roku 2015 za projekty realizowane w ramach perspektywy finansowej 2007-2013. Analiza i porównywanie tych dwóch wielkości, tj. transferów do budżetu UE (20.911.524.643,31 euro) i transferów z budżetu UE (53.685.088.508,92 euro, w tym z tytułu polityki spójności 31.513.140.427,30 euro i Wspólnej Polityki Rolnej 18.082.380.260,50 euro) również nie ma większego sensu, skoro do końca rozliczenia pozostały jeszcze cztery lata, a ciągle jeszcze organizowane są konkursy, w których potencjalni beneficjenci ubiegają się o zatwierdzenie swoich projektów. Ważniejsze i bardziej wymowne będzie więc przeanalizowanie raczej liczby i wartości wniosków o płatność, co przedstawiają załączone tabele.

Dane dotyczące wykorzystania środków Funduszu Spójności i funduszy strukturalnych przez Polskę w latach 2004-2006³.

Fundusz Spójności

Wartość wniosków o płatność przekazanych przez stronę polską do KE od uruchomienia Strategii Wykorzystania Funduszu Spójności wyniosła do 31 maja 2011 r. około 5,1 mld euro, co stanowi 89,7% dostępnej alokacji z Funduszu Spójności na lata 2004-2006.

Tabela 1. Wartość wniosków o płatność przekazanych do KE w ramach Funduszu Spójności wg stanu na 31 maja 2011 r. (w euro)

Sektor	Dofinansowanie z Funduszu Spójności	Wartość wniosków o płatność przekazanych do KE od początku realizacji programu	% wnioskowania od początku realizacji w stosunku do alokacji Funduszu Spójności
1	2	3	4 = 3/2
Środowisko	2.850.516.602	2.466.781.140	86,54%
Transport	2.782.541.500	2.587.429.880	92,99%
RAZEM	5.633.058.102	5.054.211.020	89,72%

Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Wykorzystanie środków UE w ramach Strategii Wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004-2006 oraz Narodowych Strategicznych Ram odniesienia 2007-2013*, Informacja miesięczna za maj 2011 r., Warszawa, czerwiec 2011 r.

³ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Wykorzystanie środków UE w ramach Strategii Wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004-2006 oraz Narodowych Strategicznych Ram odniesienia 2007-2013*, Informacja miesięczna za maj 2011 r., Warszawa, czerwiec 2011 r.

Całkowita kwota płatności otrzymanych z KE w ramach Funduszu Spójności do końca maja 2011 r. osiągnęła wartość ponad 4,7 mld euro, co stanowi 84,0% dostępnej alokacji.

Tabela 2. Poziom płatności z KE w ramach Funduszu Spójności wg stanu na 31 maja 2011 r. (w euro)

Sektor	Dofinansowanie z Funduszu Spójności	Wartość płatności z KE przekazanych od początku realizacji programu	% refundacji od początku realizacji programu w stosunku do alokacji Funduszu Spójności
1	2	3	4 = 3/2
Środowisko	2.850.516.602	2.394.671.904	84,01%
Transport	2.782.541.500	2.336.859.625	83,98%
RAZEM	5.633.058.102	4.731.531.529	84,00%

Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Wykorzystanie środków UE w ramach Strategii Wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004-2006 oraz Narodowych Strategicznych Ram odniesienia 2007-2013*, Informacja miesięczna za maj 2011 r., Warszawa, czerwiec 2011 r.

Według stanu na 31 maja 2011 r. wartość kontraktów podpisanych w ramach realizowanych projektów od początku realizacji Strategii Wykorzystania Funduszu Spójności wyniosła 9,6 mld euro, co oznacza, że poziom zakontraktowania środków osiągnął 122% całkowitych kosztów kwalifikowalnych.⁴

Fundusze strukturalne

Do końca 2010 r. Komisja Europejska zrefundowała Polsce 24% (ponad 2 mld euro) środków z funduszy strukturalnych przyznanych na lata 2004-2006, co, wraz z kwotą zaliczki, kształtuje wielkość transferów z KE na rzecz Polski na poziomie 40%. Powyższy wynik plasuje Polskę na piątym miejscu spośród dziesięciu państw, które wstąpiły do UE w maju 2004 r.

Według danych z Krajowego Systemu Informatycznego KSI SIMIK 07-13 od początku uruchomienia programów do 19 czerwca 2011 r. złożono 179,8 tys. wniosków (poprawnych pod względem formalnym) na całkowitą kwotę dofinansowania (zarówno środki unijne jak i środki krajowe) 399,4 mld zł. W okresie tym podpisano z beneficjentami 56.656 umów o dofinansowanie na kwotę 234,4 mld zł wydatków kwalifikowalnych, w tym dofinansowanie w części UE – 168,5 mld zł, co stanowi 64,4% alokacji na lata 2007-2013.

Wartość wydatków beneficjentów uznanych za kwalifikowane, wynikająca ze złożonych wniosków o płatność, wyniosła 83,7 mld zł, a w części dofinansowania UE – 60,3 mld zł.

Jeżeli chodzi o pozycję „Zwroty środków do budżetu UE” to nie ma czegoś takiego jak „zwrot niewykorzystanych środków”, co zostało wykazane wcześniej przy opisie procedury rozliczania środków. Trudno wyobrazić sobie bowiem, że 16% zaliczki, jedyne środki wpłacone Polsce awansem, nie zostałyby wykorzystane. Środkami podlegającymi zwrotowi będą więc fundusze, dla których program się nie rozpoczął (co mogło mieć miejsce w przypadku niektórych programów przedakcesyjnych). Może też teoretycznie zdarzyć się sytuacja, gdy Komisja Europejska zakwestionuje zasadność lub prawidłowość wydatkowanych i przelanych środków i zażąda ich zwrotu do budżetu UE. Może jednak mieć miejsce sytuacja opisana wcześniej, kiedy to dochodzi do korekt wpłat do budżetu UE. W roku 2009, po kolejnych korektach, ze względu na to, że Polska miała jako jedyna dodatnie tempo wzrostu DNB, została zobowiązana do wnoszenia wyższej składki niż wskazywałyby na to kalkulacje przed wprowadzeniem budżetu UE na 2009 r. Dotychczasowa kwota środków zwróconych przez Polskę do budżetu UE wyniosła 98.526.335,74 euro, co stanowi mniej niż 0,018% całości transferów z UE, a więc skala tego zjawiska jest niewielka.

⁴ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Wykorzystanie środków UE w ramach Strategii Wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004-2006 oraz Narodowych Strategicznych Ram odniesienia 2007-2013*, Informacja miesięczna za maj 2011 r., Warszawa, czerwiec 2011 r.

Tabela 3.

Liczba i wartość złożonych wniosków, podpisanych umów / wydanych decyzji oraz wniosków o płatność w ramach NSRO 2007 – 2013, według stanu na 31 maja 2011 r. (kwoty w tys. PLN)

(dane z systemu KSI SIMIK 07-13 w dniu 1 czerwca 2011 r. Dane dotyczące PO EWT (Europejskiej Współpracy Terytorialnej) przeliczone według kursu 1 euro = 3,9750 PLN)

Program Operacyjny	Wnioski o dofinansowanie po ocenie formalnej			Wnioski o dofinansowanie zatwierdzone			Umowy o dofinansowanie				Wnioski o płatność		
	Liczba	Wartość wydatków kwalifikowalnych (tys. PLN)	Wartość (dofinansowanie) unijne i krajowe (tys. PLN)	Liczba	Wartość wydatków kwalifikowalnych (tys. PLN)	Wartość (dofinansowanie) unijne i krajowe (tys. PLN)	Liczba	Wartość wydatków kwalifikowalnych (tys. PLN)	Dofinansowanie UE (tys. PLN)	Poziom wykorzystania alokacji na lata 2007 – 2013 (w %)	Wartość wydatków uznanych za kwalifikowalne (tys. PLN)	Dofinansowanie UE (tys. PLN)	Poziom wykorzystania alokacji na lata 2007 – 2013 (w %)
PO IG	18.794	107.276.686	70.182.274	7.522	49.763.220	31.233.642	6.676	39.399.333	22.704.531	68,9	10.471.279	6.112.270	18,6
PO IiŚ	2.511	163.799.207	123.473.653	1.432	105.393.627	87.054.984	1.313	85.751.373	63.564.237	57,2	18.807.291	15.074.931	13,6
PO KL	111.389	104.249.523	99.583.311	44.189	41.258.428	39.546.534	26.177	29.284.382	24.330.507	62,7	15.288.675	12.717.266	32,8
PO PT	237	1.355.648	1.152.301	230	1.279.165	1.087.290	238	1.437.229	1.221.644	59,0	796.768	677.253	32,7
PO RPW	151	9.015.786	6.424.758	134	8.279.785	6.039.224	128	7.618.169	5.640.400	62,1	2.168.213	1.885.394	20,8
PO EWT	711	3.259.357	3.098.507	241	1.363.517	1.180.090	155	841.458	567.656	41,7	204.793	168.458	12,4
Razem krajowe	133.793	388.956.206	303.914.804	53.748	207.337.742	166.141.765	34.677	164.331.943	118.028.976	60,4	47.737.019	36.635.582	18,7
RPO Dolnośląskie	2.198	8.404.976	5.096.492	1.380	6.628.393	4.095.220	1.245	5.249.690	3.274.574	67,6	2.232.832	1.472.461	30,4
RPO Kujawsko-Pomorskie	2.339	7.517.892	4.094.834	1.413	5.554.167	3.043.893	1.237	4.844.623	2.817.859	74,2	1.830.394	1.144.701	30,1
RPO Lubuskie	1.443	4.850.907	2.990.035	816	3.083.327	1.875.585	748	2.597.702	1.505.022	85,4	1.421.619	815.961	46,3
RPO Łódzkie	2.287	7.680.522	5.378.330	974	5.203.743	3.723.314	966	4.770.598	3.175.753	79,0	1.882.727	1.286.799	32,0
RPO Lubelskie	3.517	10.465.124	7.344.692	1.836	5.355.232	3.588.404	1.696	4.658.722	3.013.820	65,5	1.958.769	1.257.922	27,3
RPO Mazowieckie	3.678	21.089.403	15.278.002	1.131	7.658.629	5.563.677	954	6.085.867	4.259.883	58,3	2.731.790	1.974.026	27,0
RPO Małopolskie	2.934	9.099.879	5.582.108	2.052	7.569.889	4.690.488	1.804	6.728.511	4.136.438	80,3	2.744.169	1.804.195	35,0
RPO Opolskie	1.444	3.748.894	2.459.976	1.063	3.081.271	2.002.611	963	2.646.004	1.652.759	96,2	1.301.716	838.227	48,8

Program Operacyjny	Wnioski o dofinansowanie po ocenie formalnej			Wnioski o dofinansowanie zatwierdzone			Umowy o dofinansowanie				Wnioski o płatność			
	Liczba	Wartość wydatków kwalifikowalnych (tys. PLN)	Wartość (dofinansowanie unijne i krajowe) (tys. PLN)	Liczba	Wartość wydatków kwalifikowalnych (tys. PLN)	Wartość (dofinansowanie unijne i krajowe) (tys. PLN)	Liczba	Wartość wydatków kwalifikowalnych (tys. PLN)	Dofinansowanie UE (tys. PLN)	Dofinansowanie UE (tys. PLN)	Wartość wydatków uznanych za kwalifikowalne (tys. PLN)	Dofinansowanie UE (tys. PLN)	Dofinansowanie UE (tys. PLN)	Poziom wykorzystania alokacji na lata 2007 – 2013 (w %)
RPO Podlaskie	1.674	5.730.773	3.550.896	900	3.471.461	2.245.149	836	3.001.617	1.987.877	1.987.877	1.318.092	822.863	822.863	32,4
RPO Podkarpackie	2.367	8.011.665	5.470.284	1.609	6.120.150	4.256.968	1.401	4.959.713	3.355.828	3.355.828	2.170.439	1.444.421	1.444.421	31,9
RPO Pomorskie	3.159	9.121.153	5.840.773	1.402	6.375.816	4.110.533	1.273	5.393.410	3.310.354	3.310.354	2.118.191	1.382.653	1.382.653	39,1
RPO Śląskie	6.471	14.419.688	10.001.763	3.566	8.396.670	5.617.722	2.811	6.791.213	4.631.072	4.631.072	2.615.289	1.835.018	1.835.018	26,9
RPO Świętokrzyskie	1.543	4.812.991	2.820.581	967	3.941.219	2.347.973	900	3.383.908	1.953.740	1.953.740	1.964.381	1.143.866	1.143.866	39,4
RPO Warmińsko-Mazurskie	2.688	8.034.702	4.781.211	1.642	5.691.419	3.525.555	1.536	4.975.535	2.998.659	2.998.659	1.730.194	1.075.484	1.075.484	26,0
RPO Wielkopolskie	2.931	10.284.168	7.006.612	1.920	7.745.328	5.158.921	1.880	7.437.323	4.885.446	4.885.446	2.997.163	1.985.951	1.985.951	39,0
RPO Zachodniopomorskie	2.312	6.125.877	3.612.868	1.228	4.451.352	2.594.936	998	3.909.993	2.273.115	2.273.115	1.412.869	931.966	931.966	27,9
Razem Regionalne	42.985	139.398.613	91.309.457	23.899	90.328.066	58.440.950	21.248	77.434.427	49.232.200	49.232.200	32.430.635	21.216.115	21.216.115	32,1
Razem NSRO	176.778	528.354.818	395.224.261	77.647	297.665.809	224.582.715	55.925	241.766.370	167.261.176	167.261.176	80.167.654	57.851.696	57.851.696	22,1

Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Wykorzystanie środków UE w ramach Strategii Wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004-2006 oraz Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013, Informacja miesięczna za maj 2011 r., Warszawa, czerwiec 2011 r.

