

MAŁGORZATA SŁODOWA-HEŁPA

MOŻLIWOŚCI ABSORPCJI FUNDUSZY UNII EUROPEJSKIEJ PRZEZ POLSKIE REGIONY

I. UWAGI WSTĘPNE

Zgodne są opinie, że fundusze Unii Europejskiej stanowią niepowtarzalną szansę na realizację wielu bardzo kosztownych przedsięwzięć, które są warunkiem pożądanego wzrostu konkurencyjności polskich regionów. Odgrywają one istotną rolę, nie tylko jako dźwignia finansowa pozwalająca na mobilizowanie środków krajowych i lokalnych, lecz także jako instrument zmniejszający koszty wdrożenia zobowiązań akcesyjnych. Jakkolwiek w polskich warunkach jest to nie do przecenienia – zwłaszcza przy aktualnym niedoborze środków budżetowych – to jednak nie może przysłańiać innych, pozafinansowych korzyści. Nie tylko doświadczenia zachodnie, lecz i pozytywne przykłady inicjatyw podejmowanych już przez wspólnoty samorządowe w naszym kraju, dowodzą, że sukcesów osiągniętych przy współudziale funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności nie można mierzyć jedynie w kategoriach finansowych.

Sprostanie wymogom europejskiej polityki regionalnej i zasadom przydziału środków ma istotne znaczenie dla wypracowania zdrowych, sprawdzonych już na innych terenach, zasad planowania i zarządzania, warunkujących skuteczne stymulowanie rozwoju. Te wymogi sprzyjają pogłębieniu solidaryzmu społecznego i partnerstwa na różnych poziomach, od najniższych struktur społeczności lokalnych do międzynarodowej współpracy gmin i regionów. Wysoki próg wymaganego wkładu własnego w ISPA i Funduszu Spójności wyzwolił już przecież szereg wspólnych inicjatyw subregionalnych, wymóg części projektów skłaniał do międzynarodowej współpracy, a z kolei programy odnowy wsi aktywizowały coraz więcej polskich sołectw, mogących za pośrednictwem samorządu gminy pozyskiwać środki na realizację takich programów.

W sytuacji gdy rozwój lokalny i regionalny w dużej części finansowany jest ze środków UE, o które trzeba wytrwale aplikować, ich rolę na ogół ocenia się jednak przez pryzmat transferów finansowych możliwych do uzyskania przez potencjalnych beneficjentów, a na plan pierwszy wysuwa się tworzenie zdolności do absorpcji jak największej części zaoferowanej pomocy. Z tym związany jest jeszcze drugi, równie istotny, aspekt finansowy absorpcji funduszy. Od stopnia ich wykorzystania zależy przecież saldo przepływów finansowych między Polską a UE.

Dlatego nie dziwi fakt, że sprawa pozyskiwania funduszy UE niemal zdominowała tematykę wielu konferencji, codziennych doniesień prasowych,

a w licznych dyskusjach naukowych i publicystycznych często pojawiają się nie tylko pytania dotyczące skali i charakteru możliwej pomocy finansowej Unii Europejskiej, lecz także uzasadnione obawy, czy uda się z tej pomocy skorzystać w taki sposób, aby z jednej strony saldo rozliczeń było jak najkorzystniejsze i wkład Polski do wspólnej unijnej kasy nie okazał się większy niż pula otrzymanych środków, a z drugiej, aby sposób ich wykorzystania był zgodny z przeznaczeniem i sprzyjał powiększaniu konkurencyjności.

Wiadomo, że kwota funduszy UE możliwych do wykorzystania w latach 2004-2006 jest kilkakrotnie większa niż w okresie przedakcesyjnym, a w nadchodzącym okresie planistycznym (2007-2013) przyjdzie nam corocznie zagospodarowywać jeszcze większe sumy. Właśnie obawy o to, by Polska nie była płatnikiem netto i dążenie do wykorzystania jak największej części dostępnych środków pomocowych sprawiły, że w obiegowych opiniach dotyczących absorpcji dominuje myślenie o środkach europejskich w kategoriach ilościowych, czyli przez pryzmat wpłat i wypłat z budżetu UE. Nierzadko przysłania ono i przesuwają na dalszy plan stronę jakościową, czyli problem efektywności wykorzystania funduszy, ich zgodności z wyznaczonymi priorytetami. Ukazała to najlepiej praktyka pozyskiwania środków z programów przedakcesyjnych, gdy często bardziej liczyła się chęć szybkiego zdobycia funduszy UE na jakiegokolwiek cele, niż spożytkowanie ich w sposób sensowny oraz zgodny z regionalnymi i lokalnymi priorytetami. Dla powodzenia wydatkowania funduszy strukturalnych potrzebna jest zatem zmiana tego sposobu myślenia, nie tylko wśród decydentów rządowych, ale również wśród polityków lokalnych i regionalnych¹.

Oczywiście za wcześnie jeszcze na pełną ocenę skali finansowego wsparcia przez UE przedsięwzięć realizowanych w latach 2004-2006, transferu funduszy, struktury i rezultatów ich wykorzystania przez polskich beneficjentów oraz przyczyn ewentualnych trudności. Wydarzenia ostatnich miesięcy i tygodni, związane z naborem oraz kwalifikowaniem wniosków, rodzą sporo pytań, związanych nie tylko ze skalą absorpcji, sposobem przydziału środków, lecz także z ich przeznaczeniem.

Z jednej strony bowiem rozwiane zostały największe obawy, nie tylko strony polskiej, lecz i Komisji Europejskiej, o brak projektów², z drugiej – ujawniono wiele niedostatków proceduralnych, które muszą budzić niepokój, zwłaszcza w obliczu pilnej potrzeby finalizowania prac nad Narodowym Planem Rozwoju 2007-2013³ oraz przewidywanej w tym okresie decentralizacji systemu wdra-

¹ G. Gorzelak, *Polska polityka regionalna – cele, uwarunkowania, instytucje, instrumenty*, w: *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, red. T. G. Grosse, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, s. 259; T. G. Grosse, *Szanse i zagrożenia dla wykorzystania funduszy Unii Europejskiej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2003, nr 2, s. 16; M. W. Kozak, *Przesłanki rozwoju regionalnego – doświadczenia dla Polski*, w: *Polska w obliczu integracji europejskiej*, red. J. Babiak, Instytut Biznesu w Kaliszu, Warszawa-Kalisz-Poznań 2003, s. 148-156.

² Jeszcze niedawno przecież M. Barnier, komisarz UE odpowiedzialny za politykę regionalną i reformę instytucjonalną, podkreślał, że rezerwy projektów są wciąż niewystarczające i można mieć obawy dotyczące pełnej absorpcji środków przyznanych Polsce na 2004 r. Por. J. Bielecki, *Przyspieszcie, bo stracie miliardy*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 234, s. B1.

³ Prace nad wstępnym projektem NPR na lata 2007-2013 trwały już od 6 lutego 2004 r., gdy powołany został międzyresortowy zespół odpowiedzialny za przygotowanie tego dokumentu. Zgodnie z ustawą o Narodowym Planie Rozwoju z dnia 20 kwietnia 2004 r., będzie on wdrażany za pomocą regionalnych i sektorowych programów operacyjnych oraz innych programów o specjalnym przeznaczeniu dotyczących wyodrębnionych grup zagadnień przestrzennych, ekonomicznych, społecznych. Do realizacji celów i priorytetów NPR zaproponowano 31 kierunków działań. W dniu 27 kwietnia 2004 r. założenia NPR, opracowane na podstawie ekspertyz i analiz,

żania funduszy, a nade wszystko znacznie większej niż obecnie puli środków do zagospodarowania. Na podstawie tych doświadczeń identyfikuje się popełnione błędy, nieczyste reguły gry, patologie w systemie wdrażania funduszy i zarządzania nimi, grzechy główne zarówno beneficjentów, jak i instytucji zarządzających.

W niniejszym artykule nie chodzi jednak ani o gloryfikowanie pierwszych sukcesów, ani o roztaczanie katastroficznych wizji płatnika netto, ani też o szukanie winnych dotychczasowych niedostatków merytorycznych i proceduralnych, lecz o zainspirowanie środowiska samorządowego oraz naukowego do zintensyfikowania działań na rzecz efektywnego i terminowego wykorzystania oferowanej przez UE pomocy finansowej, do szukania, tam gdzie to jest możliwe, sposobów na poprawę dotychczasowego stanu rzeczy, do pogłębienia umiejętności tworzenia i wdrażania projektów, usprawnienia procedur ich oceny i wyboru.

Właśnie taki cel zadecydował w największym stopniu o wyborze problematyki oraz o kształcie niniejszego opracowania. Na tle głównych czynników decydujących o absorpcji funduszy UE przez polskie samorządy, skali zaferowanej pomocy, aktualnych wyników naboru projektów oraz obowiązującego obecnie systemu ich wdrażania i przewidywanych zmian na tym polu w latach 2007-2013 zaprezentowana zostanie ocena dotychczasowej aktywności polskich wspólnot lokalnych i regionalnych, w szczególności w zakresie aplikowania o środki ze Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR)⁴ oraz z Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL⁵.

zostały przyjęte przez Radę Ministrów. Później poddane one zostały szerokiej dyskusji, z której wnioski wykorzystano przy opracowaniu projektu NPR. 20 stycznia 2005 r. w Zamku Królewskim odbyła się konferencja otwierająca oficjalnie ogólnopolską debatę nad wstępną wersją NPR. Ostateczny tekst NPR na lata 2007-2013 przyjmie już następny rząd. Por. Ustawa o Narodowym Planie Rozwoju z dnia 20 kwietnia 2004 r. (Dz. U. 2004, Nr 116, poz. 1206); Wstępny projekt Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 11 stycznia 2005 r., Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Instytucja Zarządzająca Podstawami Wsparcia Wspólnoty, Warszawa 2005 (*Pierwsze konsultacje nad NPR 2007-2013*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Biuro Prasowe. Informacje na temat prac oraz inne opracowania dotyczące tego dokumentu są zamieszczone na stronie internetowej Ministerstwa Gospodarki i Pracy, w dziale Narodowy Plan Rozwoju (www.fundusze-strukturalne.gov.pl)).

⁴ ZPORR jest jednym z siedmiu programów operacyjnych służących do realizacji NPR na lata 2004-2006. Określa on priorytety i kierunki realizacji polityki regionalnej oraz kwoty środków, które będą uruchamiane z udziałem funduszy strukturalnych. Jego cel strategiczny, jakim jest „tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów w taki sposób, aby sprzyjać długofalowemu rozwojowi gospodarcemu kraju, jego spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej oraz integracji z Unią Europejską”, ma być osiągnięty poprzez skoncentrowanie się na następujących trzech priorytetach: Priorytet I. Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów, Priorytet II. Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach, Priorytet III. Rozwój lokalny. Instytucją Zarządzającą ZPORR jest Ministerstwo Gospodarki i Pracy (zgodnie z art. 34 Rozporządzenia Rady nr 1260/1999 oraz Rozporządzeniem Komisji Europejskiej nr 438/2001). W każdym z 16 województw, pod nadzorem Instytucji Zarządzającej, działają Instytucje Pośredniczące w zarządzaniu programem. Por. Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego. Załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r., Dz. U. Nr 166, poz. 1745; Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego. Uzupełnienie Programu, MGiP, Warszawa 2004.

⁵ Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL, realizowana w krajach członkowskich UE od 2001 r. i finansowana ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), uznawana jest za laboratorium nowatorskich pomysłów stanowiących odpowiedź na największe wyzwania zmieniającego się rynku pracy. Ma ona na celu testowanie i promowanie – poprzez współpracę ponadnarodową – nowych (innowacyjnych) sposobów zwalczania wszystkich form dyskryminacji i nierówności na rynku pracy, a przez to stworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy i zapewnienie szerokiego do nich dostępu, zarówno osób zatrudnionych, jak i poszukujących pracy. Por. Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL dla Polski 2004-2006, załącznik do § 2. Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie przyjęcia programu operacyjnego (Dz. U. z dnia 31 sierpnia 2004 r., Nr 189, poz. 1948).

Przeświadczenie o potrzebie zamieszczenia jak najbardziej aktualnych informacji sprawiło, że przy redakcji niniejszego tekstu wykorzystano doniesienia prasowe oraz informacje opublikowane w wersji elektronicznej.

Punkt wyjścia dalszych rozważań stanowią trzy następujące założenia.

1. Jakkolwiek aktywność beneficjentów, która przeszła najśmielsze oczekiwania, dobrze wróży i powinna cieszyć, to jednak nadmierny optymizm oraz stan samozadowolenia byłby przedwczesny i bardzo niebezpieczny.

2. Równie niebezpieczna może być fascynacja nadspodziewanie korzystnym bilansem pierwszych miesięcy członkostwa Polski w UE i ciągle odnotowywanym rosnącym dodatnim saldem rozliczeń. Nie doraźne relacje transferów finansowych są ważne, lecz ich ostateczne rozliczenie.

3. Emocje związane z aktualnym rozdysponowaniem środków nie mogą przysłaniać pilnej potrzeby finalizowania prac nad NPR 2007-2013, programami operacyjnymi oraz kolejnymi projektami.

W tym kontekście niezwykle ważne i aktualne jest postawienie kilku następujących pytań:

- czy dotychczasowy podział funduszy UE jest właściwy?
- czy otrzymane środki zostaną efektywnie zagospodarowane?
- czy ZPORR nie będzie programem niezrealizowanych marzeń społecznych, łąającym dziurę budżetową?
- czy aktualnie realizowane projekty i otrzymane środki pozwolą zwiększyć konkurencyjność wspólnot lokalnych?
- jak obecna sytuacja może wpłynąć na dalszy kształt programowania oraz rozwój regionów w latach 2007-2013?

II. CZYNNIKI DECYDUJĄCE O MOŻLIWOŚCIACH ABSORPCJI FUNDUSZY UE

Zdolności absorpcyjne, czyli możliwości efektywnego wykorzystania środków finansowych zaferowanych przez UE, są funkcją szeregu wzajemnie powiązanych czynników⁶.

Najogólniej rzecz biorąc zależą one od:

- warunków, na jakich środki te są udostępnione,
- poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego i instytucjonalnego,
- umiejętności efektywnego pozyskiwania i wykorzystania przyznanych funduszy.

Nie chodzi bowiem o jakiegokolwiek zagospodarowanie tych środków, lecz o takie ich wykorzystanie, które stymulować będzie rozwój polskich regionów, uruchamiać tak pożądany mechanizm mnożnikowy i w konsekwencji przyczyni się do zmian strukturalnych i rozwoju gospodarczego Polski⁷.

⁶ Pojęcie „absorpcja”, zdolności lub „możliwości absorpcyjne”, podobnie jak „beneficjenci” oraz inne jeszcze określenia związane z pozyskiwaniem funduszy UE przyjęły się już w języku polskim, mimo że z powodzeniem mogłyby być zastąpione innymi słowami.

⁷ O tym, jak zdecydowanie różne mogą być rezultaty wykorzystania funduszy UE, świadczą nierzadko przytaczane przykłady zachodnie wskazujące jednoznacznie, że jeżeli środki UE nie trafiały na podatny grunt lokalny i regionalny, to z reguły były marnotrawione. Podkreśla się też, jak niebezpieczny może być syndrom uzależ-

Zdolności absorpcyjne ujmuje się w kategoriach:

- finansowych (w przypadku UE, zdolność do wymaganego współfinansowania projektów),
- organizacyjnych i administracyjnych (zdolność do efektywnego programowania, zarządzania, monitorowania i ewaluacji),
- makroekonomicznych (zdolność do zachowania równowagi ekonomicznej).

O możliwościach absorpcji decyduje w dużej mierze:

- właściwe przygotowanie odpowiednich dokumentów planistycznych na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym oraz respektowanie wymogu ich spójności,
- uruchomienie sprawnych mechanizmów identyfikacji potencjalnych projektów, ich przygotowania w formie odpowiadającej standardom UE,
- odpowiedni montaż środków finansowych zapewniający niezbędny wkład własny,
- sprawne funkcjonowanie odpowiednich struktur instytucjonalnych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, określenie ich uprawnień, zadań i wzajemnych powiązań,
- właściwe przygotowanie administracji rządowej i samorządowej oraz wszystkich potencjalnych beneficjentów tej pomocy⁸.

Wiadomo przecież, że pomoc UE nie ma charakteru automatycznego. Aby ją uzyskać, trzeba spełnić określone wymagania Komisji Europejskiej (KE), wynikające w dużej mierze z pozytywnych i negatywnych doświadczeń Wspólnoty. Beneficjenci muszą respektować obowiązujące procedury przyznawania funduszy⁹, a priorytety rozwoju powinny być realizowane w sposób zgodny z zasadami i celami polityki strukturalnej UE¹⁰. Reformy i wynikające z nich zmiany założeń polityki regionalnej UE, zwłaszcza redukcja liczby celów z sześciu do trzech¹¹, świadczą o położeniu większego niż wcześniej nacisku na wzmoc-

nienia od takiego wsparcia, zwłaszcza gdy poszukiwanie środków finansowych staje się głównym celem strategicznym i nie idzie w parze z rozwijaniem własnego potencjału społeczno-gospodarczego. Por. T. G. Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, s. 87, 130-139, 166-168; R. Olesiński, *Czas wielkiej modernizacji*, „Gazeta Prawna” 2005, nr 8; D. Wyszowska, A. Wyszowski, *Efekty polityki regionalnej w wybranych krajach Unii Europejskiej*, w: *Regiony peryferyjne w perspektywie polityki strukturalnej*, red. A. Bołtromiuk, Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2003, s. 101-106.

⁸ Szerzej: M. Słodowa-Hejpa, *Tworzenie zdolności absorpcyjnych polskich regionów do korzystania z transferów rozwojowych Unii Europejskiej*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu nr 15, Poznań 2002, s. 7-36.

⁹ Zarządzanie projektami odbywa się w Polsce zgodnie z postanowieniami traktatu akcesyjnego oraz zasadami polityki strukturalnej Wspólnoty. Wprawdzie UE przekazała władzom polskim system wdrażania funduszy, niemniej respektowane powinny być przepisy art. 12 rozporządzenia Rady nr 1260/1999 w zakresie stosowania zasady konkurencji przy wyborze projektów, oceny wpływu na środowisko oraz promowania równości szans.

¹⁰ Nie ma potrzeby szerszej interpretacji tych zasad, od dawna prezentowanych w wielu opracowaniach. Należy jednak podkreślić, że od ich egzekwowania zależy w dużej mierze efektywność i skuteczność działań wspólnotowych, dlatego też w praktyce procesu przyznawania pomocy finansowej zasady te są ciągle doskonałe. Por. M. Słodowa-Hejpa, *Dylematy i możliwości rozwojowe polskich regionów w świetle europejskiej polityki regionalnej*, w: *Problemy przetrzeźni w integracji europejskiej*, red. B. Gruchman, Zeszyty Naukowe AE w Poznaniu, nr 23, Poznań 2002, s. 43-80.

¹¹ W latach 2000-2006 programowanie pomocy jest realizowane w ramach trzech następujących celów polityki strukturalnej: cel 1 (regionalny): Promowanie rozwoju i dostosowań strukturalnych regionów opóźnionych w rozwoju oraz terenów peryferyjnych najniższej zaludnionych, cel 2 (regionalny): Wsparcie przekształceń ekonomicznych i społecznych regionów stojących w obliczu trudności strukturalnych (zarówno dotkniętych upadkiem przemysłu, jak i kryzysem obszarów wiejskich, miejskich i rybołówstwa), obejmujących obecnie 18% populacji UE (5% stanowi społeczność wiejska), cel 3 (horyzontalny, obejmujący obszary nie podlegające pomocy w ramach

nienie zasady koncentracji środków. Ma to prowadzić do wzrostu efektywności ich wydatkowania¹².

Efektywne wykorzystanie środków wymaga sprawnego programowania, finansowania i monitorowania. Nie bez podstaw podkreśla się, że dotychczas widoczny był deficyt w każdej z tych trzech sfer. Działania mające na celu zwiększenie zdolności absorpcyjnej powinny zatem objąć wszystkie regiony i wszystkie poziomy administracji publicznej, a także najważniejszych partnerów społecznych, w tym instytucje otoczenia biznesu.

III. SKALA POMOCY ZAOFEROWANEJ PRZEZ UE NA LATA 2004-2006 W ŚWIETLE WCZEŚNIEJSZYCH DOŚWIADCZEŃ ABSORPCYJNYCH POLSKI ORAZ PROGNOZ NA LATA 2007-2013

Polska korzysta z pomocy UE już prawie od 15 lat. Od początku lat dziewięćdziesiątych przekształcenia gospodarze zyskały bezpośrednią pomoc finansową i techniczną, głównie ze środków programu Phare. Łącznie do końca 1999 r. Polska otrzymała w postaci bezzwrotnych dotacji około 1,2 mld euro, z tego ok. 400 mln euro przeznaczono na programy realizujące cele polityki regionalnej, w tym 250 mln euro stanowiły programy współpracy przygranicznej, dalsze 100 mln euro przeznaczono na działania o charakterze strukturalnym z dziedziny ochrony środowiska, transportu, rynku pracy, wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw. Na działania przygotowawcze w zakresie wzmocnienia instytucjonalnego administracji i potencjalnych beneficjentów funduszy strukturalnych przeznaczono łącznie około 20 mln euro. W latach 1993-1999 skala pomocy ze środków UE wynosiła średniorocznie około 60 mln euro, tj. mniej niż 0,2% średniego poziomu PKB dla Polski w tym okresie¹³.

Znacznie większe transfery finansowe zaoferowane zostały Polsce od 2000 r. w ramach trzech funduszy przedakcesyjnych: Phare 2, SAPARD i ISPA. Dotacje z ISPA na łączną kwotę 2,4 mld euro zostały uruchomione w 2002 r., a SAPARD, na kwotę 708 mln euro w 2003 r. Łącznie ze wszystkich funduszy w latach 1990-2003 Polska otrzymała ponad 7 mld euro¹⁴.

celu 1 i 2): Zmniejszenie bezrobocia, rozwój „zasobów ludzkich” poprzez modernizację systemów kształcenia, szkolenia oraz odpowiednią politykę zatrudnienia. Zgodnie z Traktatem amsterdamskim u podstaw polityki strukturalnej leżą dwie zasady horyzontalne: zrównoważonego rozwoju oraz równości szans mężczyzn i kobiet. Kompleksowe podejście do kształtowania równych szans (*equal opportunities*) ma charakter obligatoryjny, musi zatem być preferowane we wszystkich instrumentach finansowych i programach. M. Kozak, *Reforma funduszy strukturalnych w Unii Europejskiej*, w: *Od programu Phare do zreformowanych Funduszy Strukturalnych*, red. R. Szewczyk, Warszawa 1999, s. 43.

¹² I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2000, s. 153-166.

¹³ W sferze polityki rozwoju regionalnego, obok programów współpracy przygranicznej Phare CROSSBORDER do najważniejszych programów wspierających rozwój regionalny należały: program inicjatyw lokalnych Phare – STRUDER, Phare – RAPID i Phare – STRUDER II oraz program Phare – INRED Rozwój Regionalny, częściowo program restrukturyzacji górnictwa i hutnictwa, część inwestycyjna programu Phare TOURIN III oraz program odbudowy po powodzi z 1997 r. „Phare Odbudowa”. Istotne znaczenie miały programy wzmocnienia instytucjonalnego poprzez budowę kadr i struktur administracji do absorpcji funduszy strukturalnych (Phare SPP – 1998 r.). Por. *Narodowy Plan Rozwoju*, MGPIPS, Warszawa 2003, s. 56.

¹⁴ A. Godlewski, A. Szoszkiewicz, *Miliony dla Polski, czyli jak zdobyć unijne dotacje*, Wyd. Rectus, Warszawa 2004, s. 28.

Na okres 2004-2006 UE przeznaczyła dla Polski 12,8 mld euro. Aktualny poziom PKB na 1 mieszkańca (jedynie ok. 46% średniego poziomu krajów UE) sprawia, że od momentu integracji cały kraj zaliczony jest do obszarów objętych zasięgiem oddziaływania celu 1 wspólnotowej polityki spójności społeczno-gospodarczej, na realizację którego przeznaczonych jest najwięcej środków. Podział zaoferowanej alokacji według obszarów wsparcia obrazuje tabela 1.

Tabela 1

Podział alokacji Unii Europejskiej dla Polski w latach 2004-2006 według obszarów wsparcia

Obszary wsparcia	2004	2005	2006	ogółem
Fundusz Spójności	1 414,6	1 170,6	1 593,4	4 178,6
Fundusze strukturalne (cel 1)	1 933,6	2 762,7	3 579,5	8 275,8
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego	1 161,9	1 660,1	2 150,8	4 972,8
Europejski Fundusz Społeczny	445,9	637,1	825,5	1 908,5
Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej	278,7	398,1	515,9	1 192,7
Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa	47,1	67,4	87,3	201,8
Inicjatywy Wspólnotowe	93,6	114,8	146,8	355,2
INTERREG	61,8	70,0	89,5	221,3
EQUAL	31,8	44,8	57,3	133,9
Ogółem operacje strukturalne	2 027,2	2 877,6	3 726,3	8 631,1
Łącznie	3 441,8	4 048,1	5 319,7	12 809,6

Źródło: Podstawy Wsparcia Wspólnoty. Promowanie rozwoju gospodarczego i warunków sprzyjających wzrostowi zatrudnienia, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 23 grudnia 2003 r. oraz zatwierdzony przez Komisję Europejską 22 czerwca 2004 r., Bruksela-Warszawa, grudzień 2003, s. 29.

Alokacje finansowe dla Polski z tytułu funduszy strukturalnych na tle pozostałych nowych państw członkowskich od dnia akcesji do 2006 r. obrazuje wykres 1¹⁵.

Wszystkie spośród siedmiu programów operacyjnych realizowanych obecnie w Polsce przy wsparciu środków UE są już wdrażane¹⁶. Z łącznej liczby 100 działań do końca 2004 r. nie zostało uruchomionych jeszcze 7 działań, w większości dotyczących pomocy publicznej. Rozdysponowanie środków na poszczególne programy ilustruje rysunek 2.

Najwięcej środków przeznaczonych zostało na realizację ZPORR. Tylko w tym programie zostały one podzielone na poszczególne województwa¹⁷. Ustalono też zostały proporcje ich rozdysponowania na wyłonione priorytety i działania¹⁸. W przypadku pozostałych programów wspierane będą najlepsze projekty, niezależnie od miejsca ich realizacji.

¹⁵ Ponieważ zaludnienie Polski wynosi 38,6 mln mieszkańców, a pozostałych nowych państw członkowskich łącznie około 36 mln osób, dlatego najczęściej przyjmuje się w uproszczeniu, że ponad połowa funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności znajdzie się w naszym kraju.

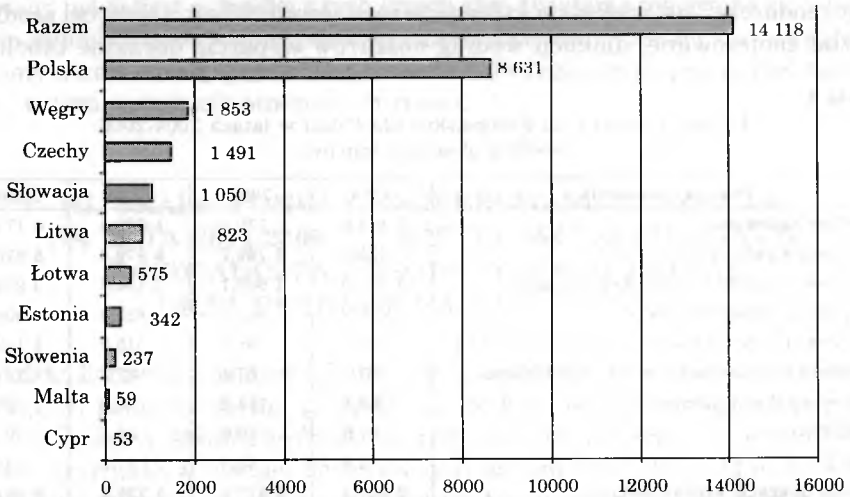
¹⁶ Poza tym Polacy mogą korzystać jeszcze z wielu innych, mniejszych programów UE.

¹⁷ O algorytmie tego podziału zdecydowało zaludnienie, PKB na 1 mieszkańca i poziom bezrobocia (odpowiednio 80%, 10% i 10%).

¹⁸ Szczegółowe poziomy współfinansowania projektów w ramach poszczególnych działań znajdują się w Uzupełnieniu ZPORR. Zamieszczone są one również w Regionalnych Programach Operacyjnych na lata 2004-2006, stanowiących Komponent Wojewódzki ZPORR.

Wykres 1

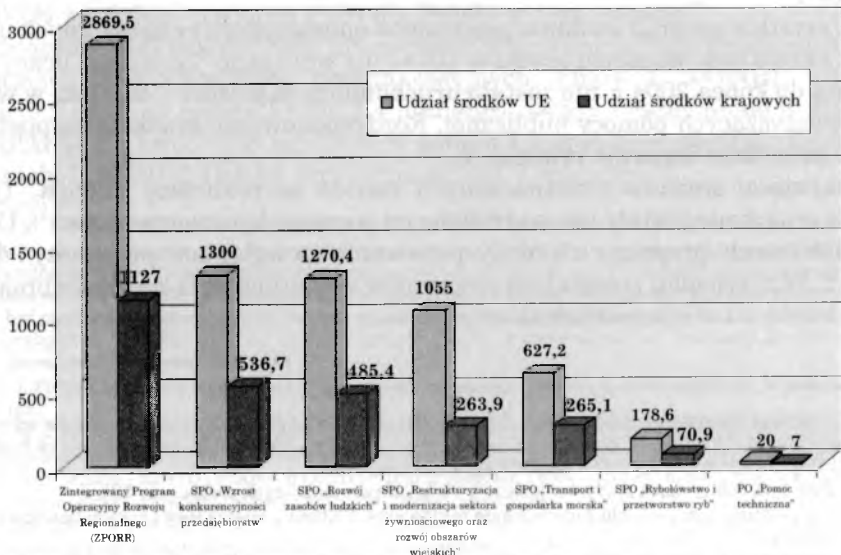
Alokacje finansowe dla Polski na tle pozostałych nowych państw członkowskich w ujęciu zobowiązań z tytułu funduszy strukturalnych od dnia akcesji do 2006 r. (w mln euro, ceny z 1999 r.)



Źródło: *Ogólne zasady wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce*, Podręcznik dla instytucji zarządzających, pośredniczących i potencjalnych beneficjentów końcowych programów realizowanych z udziałem funduszy strukturalnych, MGPIP, MF, Warszawa, czerwiec 2003, s. 29.

Wykres 2

Udział środków UE i krajowych w finansowaniu poszczególnych programów operacyjnych w latach 2004-2006 (w mln euro)



Źródło: *Polska. Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006*, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2003 roku, skorygowany zgodnie z decyzją Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2003 roku, Warszawa 2003, s. 92.

W tym miejscu należy podkreślić, że doświadczenia absorpcyjne regionów są zróżnicowane. Świadczy o tym najlepiej już tylko porównanie kwot przeznaczonych dla województw w latach 2004-2006 ze środkami Phare rozdysponowanymi w latach 2000-2003. Jest przy tym szczególnym paradoksem, że z jednej strony, ze względu na potencjał rozwojowy oraz kondycję finansową, część województw klasyfikowana jest wysoko w rankingach sporządzonych na podstawie tzw. czynników obiektywnych, wpływających w największym stopniu na potencjalne zdolności absorpcyjne¹⁹. Z drugiej strony, ze względu na przyjętą centralnie zasadę stopniowego włączania wytypowanych regionów do korzystania z pomocy przedakcesyjnej i „skuteczne” pomijanie części z nich, dotychczasowe doświadczenia wspólnot lokalnych w zakresie korzystania z funduszy UE są tu więc, siłą rzeczy, znacznie skromniejsze niż wielu zaprawionych już w bojach województw, znajdujących się z kolei na ogół na końcu takich rankingów.

Tabela 2

Przewidywana alokacja funduszy strukturalnych przeznaczonych na rozwój regionalny w Polsce w latach 2004-2006 na tle kwot przeznaczonych w latach 2000-2003 na działania z zakresu spójności społeczno-gospodarczej

Lp.	Województwo	Fundusze strukturalne w latach 2004-2006			Phare w latach 2000-2003			
		w mln euro	w %	na 1 mieszkańca Polska = 100	Phare ogółem		Phare ogółem na 1 mieszkańca	
					w mln euro	w %	w euro	Polska = 100
1.	Dolnośląskie	227,30	8,1	105,4	67,1	7,7	22,6	100,3
2.	Kujawsko-Pomorskie	144,44	5,1	94,7	35,6	4,1	17,0	75,4
3.	Lubelskie	204,25	7,3	126,2	128,2	14,7	57,4	255,3
4.	Lubuskie	83,93	3,0	112,8	70,8	8,1	69,1	307,4
5.	Łódzkie	159,59	5,7	83,4	43,2	5,0	16,3	72,6
6.	Małopolskie	188,24	6,7	80,0	40,1	4,6	12,4	55,2
7.	Mazowieckie	304,76	10,9	82,7	19,2	2,2	3,8	16,8
8.	Opolskie	78,00	2,8	99,3	20,9	2,4	19,2	85,6
9.	Podkarpackie	195,18	6,9	126,2	78,3	9,0	36,8	163,6
10.	Podlaskie	111,79	4,0	126,2	82,5	9,5	67,5	300,3
11.	Pomorskie	162,24	5,8	101,4	24,9	2,9	11,3	50,3
12.	Śląskie	284,33	10,1	81,0	79,3	9,1	16,4	72,8
13.	Świętokrzyskie	135,32	4,8	141,1	30,9	3,6	23,4	103,8
14.	Warmińsko-Mazurskie	185,07	6,6	173,5	59,4	6,8	40,4	179,8
15.	Wielkopolskie	199,12	7,1	81,5	12,4	1,4	3,7	16,4
16.	Zachodnio-pomorskie	142,30	5,1	113,0	76,4	8,8	44,1	196,0
17.	Polska	2805,85	100,0	100,0	869,0	100,0	22,5	100,0

Uwaga: Phare ogółem obejmuje: ESC – środki na realizację programu spójności społeczno-gospodarczej, CBC – środki na realizację programu współpracy przygranicznej, PHARE Crossborder oraz zintegrowanego programu Granica Wschodnia.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006, op. cit.

¹⁹ M. Kozak 'Zdolność absorpcyjna' województw, „Wspólnota” 2001, nr 49, s. 30.

Wystarczy porównać kwotę zaoferowanej w latach 2000-2003 pomocy w ramach Phare, przypadającą na 1 mieszkańca w województwach lubuskim czy podlaskim z kwotą w województwie wielkopolskim lub mazowieckim i łączną pulę przyznanych im środków²⁰.

Przewiduje się, że w latach 2007-2013 Polska będzie największym beneficjentem netto pomocy Brukseli. O skali tej pomocy świadczy fakt, że podczas gdy pomoc UE zaoferowana na lata 2004-2006 oscyluje wokół 12,8 mld euro, to może ona wzrosnąć do ponad 70 mld euro²¹. Z tej kwoty przewiduje się przeznaczenie ok. 50% funduszy na działania krajowe oraz ok. 50% na działania regionalne²². W całym okresie 2007-2013 przeciętnie województwo może więc mieć do zagospodarowania około 15 mld zł, czyli średnio 2 mld zł rocznie²³. Zakres finansowania w ramach regionalnych programów operacyjnych zależeć będzie od kwoty środków przyznanych Polsce oraz od algorytmu ich podziału na regiony. Przyjmując scenariusz optymistyczny w najmniejszych województwach alokacje środków funduszy strukturalnych mogą oscylować wokół 0,6 mld euro, a w dużych dochodzić nawet do 2,2 mld euro. W województwie wielkopolskim może to być np. około 1,5 mld euro²⁴. O wielkości tych kwot świadczy fakt, że przeciętny roczny budżet regionu samorządowego wynosi obecnie 0,4-0,5 mld zł. Środki, pochodzące m.in. z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, publicznych funduszy krajowych, kredytów, pożyczek i gwarancji oraz wkładu własnego beneficjentów mają zostać rozdysponowane między programy sektorowe i 16 programów regionalnych. Te ostatnie mają zastąpić obecny ZPORR²⁵. Zakłada się więc decentralizację dotychczasowego systemu wdrażania funduszy UE. Poszczególne województwa będą zatem miały dużo więcej niż dotychczas swobody w ustalaniu, jak będą wyglądały programy regionalne.

²⁰ Przy średniej krajowej 22,5 euro na 1 mieszkańca, wskaźnik ten wahał się w województwach od 69,1 euro w woj. lubuskim do 3,7 euro w wielkopolskim. Z łącznej sumy 869 mln euro dla województwa wielkopolskiego przewidziana została kwota 12,4 mln euro, przy np. 128,2 mln euro w woj. lubelskim lub 82,5 mln w podlaskim. Wiadomo zaś, że stan faktyczny wielu gmin dalece odbiegał od przeciętnych kryteriów statystycznych stanowiących postawę jego zaszerzowania. Szerzej: M. Słodowa-Helpa, *Tworzenie zdolności absorpcyjnych polskich...*, s. 7-36.

²¹ Polskę czekają jeszcze trudne negocjacje z Komisją Europejską (KE) dotyczące nowego budżetu na lata 2007-2013. Obecnie trwa w Brukseli kluczowa debata nad budżetem polityki spójności. Dyskusja wokół nowej perspektywy finansowej powinna zakończyć się w czerwcu 2005 r. W wariantcie optymistycznym w latach 2007-13 Polska może spodziewać się z budżetu UE nawet 73,6 mld euro, w pesymistycznym – 61 mld euro.

²² *NPR wzmocni regionalizację i kompetencje samorządów*, rozmowa I. Jeleń z K. Gurbiel, podsekretarzem stanu w Ministerstwie Gospodarki i Pracy, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2005, nr 4, s. 17.

²³ L. Nikolski, *Wystąpienie Pełnomocnika Rządu ds. Narodowego Planu Rozwoju (NPR) 2007 – 2013 w trakcie konferencji: Metodologia gromadzenia danych statystycznych dla potrzeb NPR 2007-2013 i innych dokumentów programowych* dnia 14.02.2005 r.

²⁴ D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiań, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski, *Bariery prawne efektywne-go i skutecznego funkcjonowania lokalnej i regionalnej administracji publicznej oraz propozycje ich likwidacji lub ograniczenia*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 1-2, s. 154.

²⁵ Już w kwietniu 2004 r. w „Założeniach do Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013” wskazano na potrzebę odchodzenia od ujednolicenia celów na rzecz większego uwzględniania charakterystyki i potencjału rozwojowego poszczególnych regionów, przy zachowaniu tych działań intraregionalnych, które są istotne z punktu widzenia spójności całego kraju. Rada Ministrów, przyjmując ten dokument, określiła sposób programowania rozwoju regionalnego – poprzez opracowanie przez samorządy wojewódzkie samodzielnych programów operacyjnych. Rząd RP będzie zatem proponował Komisji Europejskiej funkcjonowanie w okresie planistycznym 2007-2013 16 regionalnych programów operacyjnych. Por. Informacja o stanie prac nad Narodowym Planem Rozwoju na lata 2007-2013, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 24 sierpnia 2004 r., Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2004.

Te gigantyczne kwoty oraz przewidywana zmiana sposobu ich rozdysponowania świadczą najlepiej o wyzwaniu, jakie obecnie stoi przed polskimi regionami. Podkreśla się, że takie finansowanie nie powtórzy się już w przyszłości.

IV. PROCEDURA PRZYJMOWANIA WNIOSKÓW I ICH OCENY

Dla uzyskania wsparcia ze środków UE niezbędne jest przygotowanie stosownej dokumentacji. Jej zawartość zależy od rodzaju projektu oraz funduszu, z którego projekt jest finansowany. W każdym przypadku dokumentacja powinna zawierać wniosek, a w sytuacjach uzasadnionych również załączniki, czyli m.in. studium wykonalności inwestycji (tzw. feasibility study), uzupełnione raportem oddziaływania na środowisko.

Do prawidłowego wypełnienia wniosku konieczna jest znajomość zarówno programu operacyjnego, zawierającego wykaz priorytetów i działań uzgodnionych z Komisją Europejską i stanowiących przedmiot interwencji funduszy strukturalnych, jak i Uzupełnienia Programu, w którym w sposób szczegółowy opisana jest metoda wdrażania poszczególnych priorytetów i działań. Projekty zgłaszane do dofinansowania w ramach danego funduszu muszą więc być zgodne z wytyczonymi priorytetami, działaniami, poddziałaniami, jeżeli takie zawarte są w Programie Operacyjnym bądź w Uzupełnieniu Programu.

Procedura ubiegania się beneficjentów końcowych/ostatecznych odbiorców o środki finansowe w ramach danego programu operacyjnego została określona przez Instytucję Zarządzającą w Uzupełnieniu Programu²⁶. Uszczegółowienie informacji z zakresu zarządzania projektami na poziomie danego programu operacyjnego, zwłaszcza tych adresowanych bezpośrednio do potencjalnych beneficjentów końcowych i odbiorców pomocy, które wynikają ze specyfiki działań i operacji dokonywanych w ramach poszczególnych programów operacyjnych, zamieszczone jest w podręcznikach procedur poszczególnych programów operacyjnych²⁷.

Najogólniej rzecz biorąc, w procedurze rozpatrywania wniosków o dofinansowanie w ramach ZPORR wyróżnić można pięć następujących etapów:

²⁶ Aby uruchomić procedurę przyjmowania wniosków niezbędne jest przyjęcie przez Komitet Monitorujący Uzupełnienia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego.

²⁷ Wniosek na uzyskanie dofinansowania z danego funduszu strukturalnego zawiera m.in. informacje o programie operacyjnym, priorytecie, działaniu, w ramach którego realizowany ma być projekt oraz o beneficjencie końcowym/ostatecznym odbiorcy. Przedstawia najważniejsze informacje o projekcie, identyfikując jego rodzaj, kategorie interwencji, obszar, miejsce i cel realizacji. We wniosku powinny być też zawarte informacje o ewentualnym powiązaniu projektu z innymi działaniami w ramach programu operacyjnego oraz o innych projektach realizowanych (lub zrealizowanych) przez beneficjenta i finansowanych ze środków przedakcesyjnych UE, środków Banku Światowego, Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz ze środków funduszy strukturalnych. Ważnym elementem wniosku jest harmonogram realizacji projektu oraz określenie jego trwałości, czyli sposobu funkcjonowania projektu po zakończeniu finansowania ze środków funduszy strukturalnych. „Trwałość projektu” określa, w jaki sposób projekt będzie funkcjonował po zakończeniu realizacji. Jeśli wówczas jego własność zostanie przekazana na rzecz innej niż beneficjent końcowy instytucji, należy przedstawić uzasadnienie. We wniosku beneficjent końcowy/ostateczny odbiorca zobowiązany jest także zaproponować wskaźniki, które posłużą ocenie jego realizacji. *Ogólne zasady wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce. Podręcznik dla Instytucji Zarządzających, Pośredniczących i potencjalnych beneficjentów końcowych programów realizowanych z udziałem funduszy strukturalnych*, Warszawa, czerwiec 2003.

- sprawdzenie kompletności i weryfikacja wniosku pod względem formalnym przeprowadzana przez Urząd Marszałkowski lub Wojewódzki Urząd Pracy,
- ocena jakości merytorycznej i technicznej wniosku przeprowadzana przez panel ekspertów,
- rekomendacja wniosków przez RKS dla Zarządu Województwa,
- wybór wniosków przez Zarząd Województwa na podstawie pozytywnej rekomendacji RKS,
- sprawdzenie pod względem formalnoprawnym zatwierdzonych wniosków w urzędzie wojewódzkim,
- podpisanie umowy przez Wojewodę²⁸.

Podstawę sukcesu powinny stanowić więc: klarowne procedury tworzenia programów i projektów, jasne kryteria na wszystkich poziomach, właściwe koncepcje wypracowane na drodze kompromisów, kooperacji, komplementarności, a nade wszystko kompetencje wsparte sprawną komunikacją.

V. PIERWSZE REZULTATY ABSORPCJI

O tym, jak trudne jest zagospodarowanie zaoficerowanej puli środków świadczy najlepiej fakt, że w pierwszych latach członkostwa nie udało się to w pełni żadnemu z krajów należących do UE. Z ustaleń niezależnych ośrodków analitycznych wynika, że warunkiem rozwiania obaw o „dokładanie” do unijnej kasy jest wykorzystanie przez Polskę do 2006 r. wszystkich zaoficerowanych środków na poziomie przekraczającym 48%. Biorąc pod uwagę, jak radzili sobie inni członkowie UE, jest to niezwykle wysoka poprzeczka²⁹.

Zarówno bilans pierwszych 100 dni członkostwa w UE, jak i kolejnych miesięcy wypadł dla Polski nadspodziewanie korzystnie, a dotychczasowa aktywność beneficjentów przeszła wszelkie oczekiwania.

Zaledwie w 100 dni od przystąpienia do Unii Europejskiej Polska stała się beneficjentem netto i za każde euro przekazane w tym czasie (po 1 maja 2004 r.) Wspólnocie otrzymała dwa i pół euro pomocy³⁰. Co miesiąc Polska przekazuje Brukseli około 160 mln euro. To jest niewiele więcej niż mająca cztery razy mniej ludności Austria i aż o 1/3 mniej niż Belgia.

Do końca 2004 r. różnica między dotacjami a wpłaconymi składkami zdecydowanie zwiększyła się. W osiem miesięcy po przystąpieniu do UE Polska stała się największym, po Hiszpanii, Grecji i Portugalii, beneficjentem pomocy. Na

²⁸ Wdrażanie ZPORR jest nadzorowane przez Komitet Monitorujący ZPORR, a w każdym z województw przez Podkomitet Monitorujący komponent regionalny ZPORR. W każdym z 16 województw działa Instytucja Pośrednicząca w zarządzaniu ZPORR ulokowana w Urzędzie Wojewódzkim, do której funkcji należy między innymi: podpisywanie umów finansowych z beneficjentami końcowymi określonymi w tych dokumentach, bądź wskazanymi przez Urząd Marszałkowski po konsultacji z Komitetem Sterującym, weryfikacja i potwierdzanie wydatków poniesionych w ramach komponentu regionalnego ZPORR, obsługa przepływu środków finansowych do beneficjentów końcowych (wydziały finansowe Urzędów Wojewódzkich).

²⁹ Np. Hiszpania w pierwszym roku członkostwa wykorzystwała poniżej 10% środków pochodzących z funduszy strukturalnych. Por. W. Miemiec, M. Lis, *Zasady wykorzystywania środków przedakcesyjnych i akcesyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce*, „Finanse Komunalne” 2003, nr 2, s. 21; R. Soltyk, *Do UE trochę taniej*, „Gazeta Wyborcza” 2003, nr 219, s. 30.

³⁰ Z informacji Ministerstwa Finansów wynika bowiem, że do końca lipca Polska otrzymała z UE 4,4 mld zł, ponieważ przelała ona na konta NBP 1238 mln euro. W tym czasie nasz kraj przekazał 481 mln euro składek. Saldo rozliczeń z Unią w okresie od maja do 31 sierpnia 2000 r., wyniosło 646 mln euro na korzyść Polski (www.mf.gov.pl).

konta polskie trafiło z unijnego budżetu ponad 2,5 mld euro, czyli o 1,3 mld euro więcej, niż przekazaliśmy Wspólnocie w formie składek³¹. Podkreśla się, że od początku integracji żaden kraj tak szybko i w tak wielkiej skali nie skorzystał finansowo na członkostwie.

W 2005 roku saldo netto powinno urosnąć przynajmniej do 2,9 mld euro. Wówczas tylko Hiszpania i Grecja otrzymywałyby więcej od Unii. Są też szacunki, że gdy pełną parą ruszą fundusze strukturalne, Polska na czysto dostanie ponad 3,3 mld euro.

Jak już sygnalizowano wcześniej, przewiduje się, że w latach 2007-2013 Polska będzie już największym beneficjentem netto pomocy Brukseli. Roczny zysk netto dla Polski powinien wynieść nieco ponad 10 mld euro.

O determinacji samorządów, nadziejach związanych z funduszami UE oraz rosnącej sprawności w ich pozyskiwaniu świadczy najlepiej aktywność w zabieganiu o środki. Jeszcze w połowie 2004 r. zakładano bowiem, że ZPORR trzeba będzie podzielić na trzy roczne transze i że w pierwszym roku rozdysponowanych zostanie około 23% kwot przyznanych na lata 2004-2006. Wobec dużej liczby wniosków uznano jednak, że wszystkie dostępne środki można rozdzielić niemal jednorazowo.

Z najnowszych doniesień MGIP wynika, że do końca stycznia 2005 r., w ramach siedmiu programów operacyjnych oraz inicjatywy Equal, złożono wnioski o dofinansowanie projektów na łączną wartość wsparcia z funduszy UE przekraczającą 32 mld zł, co stanowi 404,1% alokacji środków wspólnotowych na 2004 r. i 94,5% alokacji środków na cały okres programowania 2004-2006³².

Do końca 2004 r. w ramach ZPORR (nie licząc Priorytetu 4. Pomoc Techniczna, skierowanego do instytucji odpowiedzialnych za realizację programu) złożonych zostało 8397 wniosków na łączną kwotę aż 21,5 mld zł z tego:

- 2029 wniosków w ramach Priorytetu 1. Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów,
- 1676 wniosków w ramach Priorytetu 2. Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach,
- aż 4677 wniosków w ramach Priorytetu 3. Rozwój lokalny.

Najwięcej wniosków złożono w działaniach:

- 3.1. Obszary wiejskie – 2385 wniosków,
- 3.5. Lokalna infrastruktura społeczna – 1333 wnioski.

Zarządy województw zatwierdziły 1287 projektów o łącznej wartości prawie 4,5 mld zł, a Instytucje wdrażające Priorytet 2. Wzmocnienie zasobów ludzkich w regionach, finansowany z EFS (Regionalne Instytucje Finansujące, Wojewódzkie Urzędy Pracy, Urzędy Marszałkowskie) zatwierdziły 586 wniosków na łączną kwotę 204,4 mln zł³³.

Ogromnym zainteresowaniem cieszyły się możliwości finansowania przedsięwzięć w ramach inicjatywy EQUAL. Złożonych zostało aż 751 wniosków. Do realizacji zostało wybranych 95 wniosków o wartości ok. 748 mln zł (dwie trze-

³¹ Bilans nadspodziewanie dodatni, „Rzeczpospolita” z dnia 23.12.2004 r.

³² Wystąpienie wiceminister K. Gurbiel, w trakcie konferencji *Fundusze strukturalne w nowych państwach członkowskich UE – pierwsze doświadczenia*, zorganizowanej w dniach 21-22 marca 2005 r. w Warszawie, <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl>.

³³ Internetowy Serwis Informacyjny MGIP, <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/>.

cie spośród wybranych wniosków złożyły organizacje pozarządowe, ponad 16% – samorządy³⁴.

Jak zatem widać, łączna wartość dotacji z UE, o którą ubiegali się projektodawcy w pierwszym etapie naboru wniosków, wyraźnie przekroczyła wartość dostępnych funduszy na lata 2004-2006.

Najmniej wniosków do ZPORR złożono w ramach następujących działań:

– 2.3. Reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa (92 wnioski, 9 zaakceptowanych przez Instytucję Wdrażającą na kwotę 6,3 mln zł, stanowiącą tylko 2,63% alokacji na to działanie);

– 2.4. Reorientacja zawodowa osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi (40 wniosków, 4 zaakceptowane na kwotę około 3 mln zł, czyli 0,92% alokacji);

– 2.5. Promocja przedsiębiorczości (62 wnioski, 1 zaakceptowany – na dofinansowanie z EFS 479 700 zł, czyli 0,24% alokacji);

– 1.4. Rozwój turystyki i kultury (135 wniosków, 15 zaakceptowanych na kwotę 1,4 mln zł, stanowiącą 15,93% alokacji);

– 3.3. Zdegradowane obszary miejskie, poprzemysłowe i powojenne (168 wniosków, 38 zaakceptowanych na sumę 1,28 mln zł, stanowiącą 29,02% alokacji).

Instytucje wdrażające Priorytet 2 (Regionalne Instytucje Finansujące, Wojewódzkie Urzędy Pracy, Urzędy Marszałkowskie) przyjęły do realizacji 329 wniosków.

Ogromnym zainteresowaniem cieszyły się możliwości finansowania przedsięwzięć w ramach inicjatywy EQUAL. Złożonych zostało aż 751 wniosków o łącznej wartości ok. 5 mln zł. Do realizacji zostało wybranych 95 wniosków o wartości ok. 748 mln zł³⁵.

VI. NIEPRZEWIDZIANE SCENARIUSZE

Od połowy sierpnia do końca 2004 r. wnioskodawcy ubiegający się o środki w ramach ZPORR złożyli do Ministerstwa Gospodarki i Pracy 240 odwołań od decyzji podjętych w sprawie złożonych przez nich wniosków, do 7 grudnia 2004 r. 80 z nich zostało rozpatrzonych³⁶.

Ujawnione już niedostatki postępowania kwalifikacyjnego, liczne odwołania samorządów lokalnych od decyzji zarządów, napływające z wielu regionów sygnały o braku jawności kryteriów podziału unijnych środków oraz o tym, że zamiast merytorycznych przeważały względy polityczne sprawiły, że pojawiły się wnioski o szybkie przeprowadzenie kontroli NIK. Złożenie do NIK wniosku o kontrolę w całej Polsce, jak realizowany jest ZPORR, z którego samorządy województw dzielą środki strukturalne UE, zapowiedział m.in. Klub parlamentarny PiS. Domagali się tego także kujawsko-pomorscy posłowie pro-

³⁴ EQUAL - wyniki konkursu projektów, www.pap.pl/2004-12-17/.

³⁵ EQUAL - wyniki konkursu projektów, www.pap.pl/2004-12-17/.

³⁶ Materiały z posiedzenia Komitetu Monitorującego, www.mgpics.gov.pl.

testujący przeciw tajności podziału pieniędzy z UE na rozwój tego regionu³⁷. W tym urzędzie marszałkowskim Najwyższa Izba Kontroli rozpoczęła w grudniu 2004 r. sprawdzanie prawidłowości rozdziału funduszy Unii Europejskiej przez Zarząd Województwa środków ZPORR, pod kątem celowości i gospodarności³⁸.

Wątpliwości co do legalności działań RKS w województwach oraz zgodności postępowania z przepisami ustawy o Narodowym Planie Rozwoju zgłosił Związek Miast Polskich. Zbadanie wszystkich przypadków odstępstw od rankingów przy podpisywaniu umów o dofinansowanie projektów zapowiedział Parlamentarna Zespół ds. Absorpcji Funduszy Unii Europejskiej. Do współpracy nad wykrywaniem nieprawidłowości w procedurze kwalifikowania projektów chce włączyć 6 organizacji samorządowych.

W związku z licznymi zażaleniami dotyczącymi udostępniania opinii publicznej informacji związanych z oceną wniosków o dofinansowanie projektów w ramach ZPORR, Ministerstwo Gospodarki i Pracy w piśmie skierowanym 1 grudnia 2004 r. do Marszałków Województw przedstawiło opinię w tej sprawie. Ze względu na sygnały z urzędów wojewódzkich o wielu przypadkach błędów i braków we wnioskach zatwierdzonych już przez zarządy województw oraz o budzącym wątpliwości respektowaniu zasady równych szans, Ministerstwo Gospodarki i Pracy zleciło urzędom wojewódzkim weryfikację złożonych dokumentów³⁹. Zaleciło też weryfikację podpisanych umów z beneficjentami. W przypadku stwierdzenia błędów lub nieprawidłowości, które miały wpływ na ocenę merytoryczną wniosku, a co za tym idzie pozycję na liście rankingowej, sugerowało niepodpisywanie lub rozwiązanie takich umów.

Do Komitetu Monitorującego Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL wpłynęły aż 262 odwołania od wyniku konkursu⁴⁰, który został rozstrzygnięty 15 listopada 2004 r. Z tej liczby Komitet pozytywnie zaopiniował, a Instytucja Zarządzająca (MGiP) zaakceptowała 12 wniosków z odwołań na kwotę 87 mln zł.

W świetle zaprezentowanej wcześniej procedury przyjmowania wniosków przedstawione fakty skłaniają do stawiania pytań:

– czy sprawdziły się procedury oceny wniosków w ramach ZPORR oraz Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL?

– jak to jest możliwe, że niektóre „zwycięskie” projekty, choć przeszły przez wszystkie szczeble oceny (czyli przez panele ekspertów, RKS i ZW) zawierają dyskwalifikujące błędy?

– dlaczego odrzucono część projektów, które uzyskały najwyższą punktację ekspertów?

– czy przy wyborze projektów RKS i Zarządy Województw kierowały się względami merytorycznymi?

³⁷ Na początku grudnia zapadła decyzja prezesa NIK o kontroli w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Marszałkowskim w Toruniu. NIK na wniosek posłanki Teresy Piotrowskiej (PO), która wraz z innymi posłami domagała się, by marszałek województwa „przedstawił kryteria, na których zarząd województwa się opierał, wybierając te, a nie inne projekty”, marszałek Achramowicz zwrócił się do prezesa NIK, aby rozpocząć ją w trybie pilnym.

³⁸ *NIK kontroluje rozdział pieniędzy z UE w Kujawsko-Pomorskiem*, <http://www.samorząd.pap.com.pl>, Toruń (PAP) 16.12.2004.

³⁹ Pismem wiceministra Marka Szczepańskiego z dnia 7 grudnia 2004 r. Urzędy Wojewódzkie zostały zobowiązane do przekazywania informacji w przypadku stwierdzenia ww. błędów.

⁴⁰ Wszystkie odwołania wpływające do Instytucji Zarządzającej kierowane były do Krajowej Struktury Wsparcia (Fundusz Współpracy).

- jak zostaną rozwiązane obecne konflikty regionalne?
- jak zareaguje Komisja Europejska na te proceduralne niedostatki?

Faktem jest, że był to pierwszy nabór i wszyscy uczyli się. Wiele kłopotów i zamieszania spowodowały opóźnienia i liczne zmiany w opracowaniu procedur ze strony Ministerstwa Gospodarki i Pracy, zwłaszcza bardzo duże opóźnienie w publikacji aktów wykonawczych do ustawy o Narodowym Planie Rozwoju, bez których nie jest możliwe rozpoczęcie procesu kontraktowania projektów⁴¹.

Wiadomo też, że skoro popyt na środki okazał się znacznie jest większy niż podaż, to skargi na ich podział były nieuniknione. Problem jednak w czym innym. Wiele przykładów potwierdziło niestety obiegową opinię, że nie jakoś projektu była najważniejsza przy ostatecznych decyzjach podejmowanych przez zarządy województw. Nierzadko ważniejsze okazały się układy polityczne i tzw. dojścia do organów decyzyjnych. Rozmycie odpowiedzialności i brak jawności procedur aplikacyjnych okazały się największymi wadami systemu podziału dotacji ze ZPORR. Zwrócił na to uwagę prof. Jerzy Regulski, niewątpliwie jeden z największych autorytetów w dziedzinie samorządu terytorialnego⁴² podkreślając, że takie zjawisko, będące kolejnym dowodem na upolitycznienie samorządów, stanowi śmiertelne zagrożenie dla państwa i dla społeczeństwa, a także dla całej idei samorządności. Konieczne jest zatem rozdzielenie działalności politycznej, która przecież jest niezbędna na szczeblu lokalnym, od działalności administracyjnej⁴³. Procedury muszą więc się zmienić, zwłaszcza w obliczu przewidywanej decentralizacji systemu wdrażania funduszy. W przeciwnym razie konfliktów podobnych do tych w Poznaniu, Toruniu, Wrocławiu będzie znacznie więcej.

VII. ZAKOŃCZENIE

W Unii Europejskiej systematycznie wzrasta ustrojowe znaczenie gmin i regionów. Z jednej strony wynika ono z ewolucji demokracji europejskiej, a z drugiej strony z rosnącej rangi konkurencyjności, zależnej nie tylko od podmiotów gospodarczych, ale w coraz większej mierze właśnie od konkurencyjności regionów⁴⁴. W sytuacji gdy rozwój lokalny i regionalny w dużej części finansowany jest z funduszy UE, o które trzeba wytrwale aplikować, na plan pierwszy wysuwa się tworzenie zdolności absorpcyjnych do korzystania z tych transferów rozwojowych.

⁴¹ Warto w tym momencie dodać, że sektorowe programy operacyjne i ZPORR nabrały mocy prawnej dopiero we wrześniu 2004 r. Mimo to wiele programów uruchomiono już wcześniej. Patrząc na ten proces, dziś można stwierdzić, że samorządy województw podjęły bardzo duże ryzyko realizacji programu bez odpowiedniego przyrzędownictwa prawnego, ponieważ Uzupelnienie ZPORR, jako akt prawny, ukazało się dopiero 14 września 2004 r., a więc na końcu rund konkursowych w części województw.

⁴² R. Makowski, *Podział funduszy budzi wątpliwości*, Rozmowa z prof. Jerzym Regulskim, prezesem Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, „Fundusze Europejskie” 2004, nr 6.

⁴³ Przyznawaniem dotacji powinna zająć się wyłącznie administracja, która określi, czy projekt jest zgodny z regułami czy nie, a potem będzie czuwać nad prawidłowością wydawania pieniędzy.

⁴⁴ Por. M. Słodowa-Hejpa, *Konkurencyjność – główne wyzwanie dla polskich wspólnot lokalnych i regionalnych w zintegrowanej Europie*, w: *Studia samorządowe*, red. Z. Leoński, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, nr 16, Poznań 2003, s. 111-129.

Doświadczenie wskazuje jednak, że znaczenie unijnego wsparcia może być tym większe, im bardziej będzie działało jako katalizator uaktywniający inne podmioty, mobilizujący do montażu środków prywatnych i publicznych (PPP). Kluczem do sukcesu jest właśnie skuteczna współpraca samorządów, przedsiębiorców, banków, wielu instytucji pozarządowych wyzwalająca inicjatywy lokalne. Działające w nich instytucje i organizacje powinny zatem tworzyć swego rodzaju układ wzajemnie powiązany, którego celem jest sterowanie rozwojem, promowanie, inicjowanie i kontrolowanie postępu oraz oddziaływanie na otoczenie zewnętrzne. O tym, z jak wielkim wyzwaniem w stosunku do dotychczasowej skali pomocy UE przyjdzie się już niebawem zmierzyć, świadczą najlepiej prognozy finansowe na lata 2007-2013.

Niewątpliwym sukcesem jest to, że w obecnym okresie planistycznym fundusze zostaną najprawdopodobniej w większości rozdysponowane, ponieważ samorządy lokalne zasypały urzędy marszałkowskie lawiną wniosków, których wartość dalece przekroczyła pulę środków możliwych do podziału. Dużo większą aktywność od przewidywanej wykazali też inni beneficjenci. Liczne odwołania wnioskodawców od decyzji Zarządów Województw oraz Komitetu Monitorującego ukazują jednak, jak ważną i odpowiedzialną rolę do spełnienia mają władze samorządowe na szczeblu wojewódzkim oraz inne instytucje zarządzające funduszami.

Niewątpliwie samorządy zdały więc egzamin z gotowości do zagospodarowania środków UE, teraz muszą jednak jeszcze wykazać, że potrafią je efektywnie i terminowo zagospodarować⁴⁵. Przyznanie środków stanowi dopiero pierwszy i bodaj najłatwiejszy etap długiej drogi do ich całkowitego wykorzystania. Nawet podpisanie umowy na dofinansowanie projektu inwestycyjnego nie gwarantuje jeszcze samorządom otrzymania funduszy. Warunkiem uzyskania refundacji na poniesione wydatki jest nie tylko właściwe rozliczenie kolejnych etapów inwestycji, ale również prawidłowe wypełnienie wniosków o płatność, z którymi samorządy mają niemałe problemy. Trzeba też pamiętać o rygorystycznej zasadzie n+2, nazywanej gilotyną finansową beneficjentów⁴⁶. Ponadto przedsięwzięcia finansowane ze ZPORR muszą funkcjonować przynajmniej pięć lat i mieć prorozwojowy charakter, czyli wywierać wymierny wpływ na rozwój regionu. W przypadku ujawnienia nieprawidłowości i naruszenia obowiązujących reguł funkcjonowania funduszy beneficjenci mogą być ukarani i zmuszeni do zwrotu niewłaściwie zagospodarowanych środków, nawet w kilka lat po zakończeniu finansowania. Dokumentacja dotycząca pomocy publicznej musi być przechowywana przez 10 lat od daty zakończenia projektu⁴⁷.

Ciągle aktualne pozostaje pytanie, czy podział dotacji spowoduje, że zrealizowany zostanie główny cel ZPORR, czyli wzrost konkurencyjności polskich regionów. Inwestycje w szpitale czy hale sportowe niewątpliwie podnoszą jakość

⁴⁵ I. Jeleń, *Wnioski do ZPORR muszą być wiarygodne*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2005, nr 5.

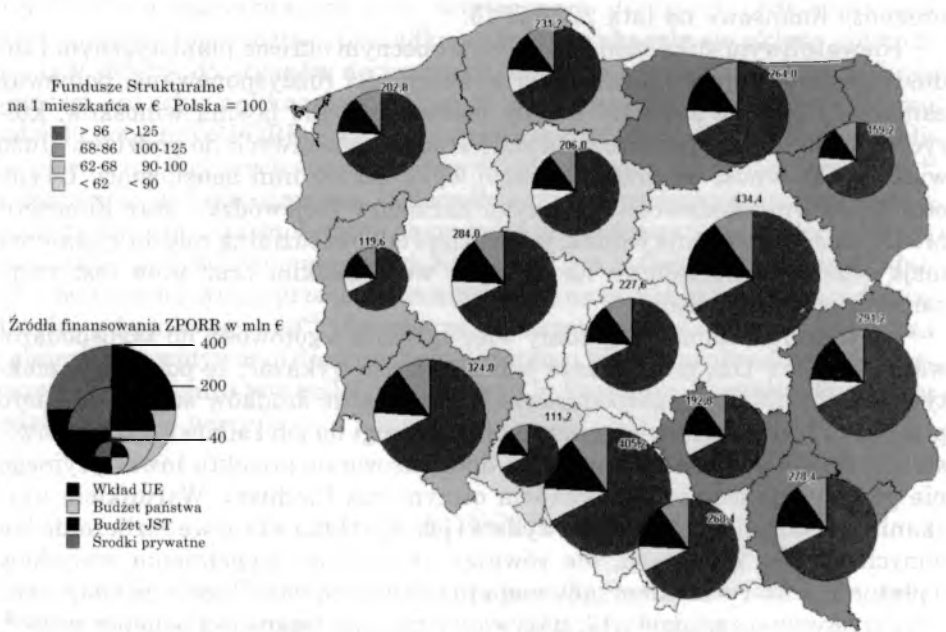
⁴⁶ Pieniądze przyznane w danym roku na określony program, są trzymane „na półce” tego programu przez trzy lata, potem przepadają. Zasada ta obowiązuje w UE już od 2000 r. i dotyczy wszystkich funduszy (w tym ZPORR), z wyjątkiem Funduszu Spójności.

⁴⁷ *Dotacje pod kontrolą*, „Gazeta Prawna” z dnia 15.03.2005 r.; *Fundusze Unii to pieniądze kontrolowane*, rozmowa E. Karasiewicz z M. Brzóska, ekspertem Parlamentarnego Zespołu ds. Absorpcji Funduszy UE, „Regiony” 2005, nr 1, s. 2-3; R. Michalski, *Marszałek selekcjonuje, wojewoda kontroluje*, „Fundusze Europejskie” 2004, nr 6, s. 38-39; *Unijne wydatki pod kontrolą*, <http://www.samorzad.pap.com.pl>.

życia mieszkańców, lecz ze zwiększeniem konkurencyjności niewiele mają wspólnego. Niektórzy eksperci już ostrzegają, że ZPORR staje się „funduszem niezrealizowanych marzeń socjalnych”⁴⁸. Oczywiście nie jest to zarzut wyłącznie pod adresem beneficjentów. O tym, że z tego programu będzie finansowana także ochrona zdrowia, zdecydował rząd i Komisja Europejska w negocjacjach w 2003 r. Trudno więc dziwić się samorządom, że wykorzystują taką okazję.

Rysunek 3

Źródła finansowania ZPORR w podziale na województwa



Źródło: G. Potrzebowski. Prezentacja ZPORR, Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, Poznań 2004.

Dr hab. Małgorzata Słodowa-Hełpa jest profesorem Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.

⁴⁸ Np. w Małopolsce, gdzie na lokalne inwestycje w infrastrukturę edukacyjną było do podziału 14,4 mln zł, łączna wartość wniosków opiewała na 169,9 mln zł, czyli ponad 1000%. Na Podkarpaciu w części ZPORR dotyczącej lokalnej infrastruktury społecznej, beneficjenci ubiegali się o dziewięciokrotnie większą sumę niż była faktycznie dostępna, na Pomorzu, w tym działaniu wnioskowane wsparcie stanowiło 850%. Na Mazowszu łączna suma dotacji na infrastrukturę edukacyjną, sportową i ochrony zdrowia, o którą ubiegały się gminy przekroczyła 770% środków przewidzianych na 2004 r. K. Niklewicz, *Fundusze strukturalne dla regionów idą jak woda*, „Gazeta Wyborcza” z 02.11.2004 r.

POSSIBILITIES OF EU FUNDS IN POLISH REGIONS

Summary

It is, naturally, still premature to fully assess the scale of the EU financial aid in 2004-2006, or the fund transfer, structure and the impact upon the Polish beneficiaries, as well as the causes of any possible impediments. The events of the recent months and weeks regarding the application acceptance and qualification, mainly within the ZPORR (Integrated Operational Plan for Regional Development) have given rise to numerous questions, many of which cannot yet be answered. This is because, on the one hand, the main concerns about lacking projects have been dispersed, since local governments have overwhelmed provincial authorities with applications whose value by far exceeds the available funds. On the other hand, many procedural shortcomings have been revealed, which due to the need to accelerate the work on the 2007-2013 National Development Plan and the expected decentralization of the fund implementation system in this period, in addition to the expected major increase of the available funds, all call for answers to a number of doubts regarding the methods of aid allocation and use.

The article offers an evaluation of the experience gathered so far by Polish local and regional communities. This analysis is carried out in the background of the main elements determining the EU fund absorption by Polish local authorities, as well as the present system of their implementation, the respective modifications planned for 2007-2013, the scale of the aid offered and the current data on the applications filed.