

a nawet Morzem Śródziemnym. W świetle rozważań na temat konkurencyjności naszego systemu portowego przestąpienie Polski do Unii Europejskiej jawi się dla naszych portów zarówno jako niepowtarzalna szansa rozwoju, jak i znaczne, wręcz „śmiertelne”, zagrożenie. Czym się jednak okaże, zależeć będzie tylko i wyłącznie od kierunku rozwoju polityki transportowej naszego państwa.

BARTOSZ DMOCHOWSKI

ABSTRACT

The article looks at the functioning of Polish ports in the European system of sea transport. A comparative analysis is undertaken of the Polish and foreign centres, mainly West European, Scandinavian and East Baltic. Against this background the opportunities and threats to the development of one of the major transport sub-systems of Poland is highlighted. From the analysis it follows that Polish seaports are characterised by relatively low competitiveness due to unfavourable natural conditions, but more importantly, on account of insufficient technical infrastructure and a narrow range of services offered. Even so, the only instrument of their development is to take dynamic steps towards the interception of the greatest amount possible of transit cargo from Central and Eastern Europe, especially from Russia, transported by road, rail, and pipeline. It is also indispensable to build infrastructure related to servicing ferry and intermodal transport. Such ventures require the backup of an extensive road and rail network on the land that would facilitate the availability of Polish ports to freight carriers, thereby increasing their attractiveness. The author concludes that Poland's accession to the European Union is at the same time the biggest opportunity and threat to Polish seaports. Which of these options wins will depend above all on decisions vital to the state's transport policy, and thus in an indirect way it also depends on the citizens as voters.

PRZEDAKCESYJNE INSTRUMENTY BEZZWROTNEJ POMOCY POLSCIE

Proces integracji europejskiej krajów kandydujących do Unii Europejskiej stał się dla Komisji Europejskiej impulsem do przeprowadzania kolejnych zmian w sposobie i zakresie prowadzenia polityk i reformy instytucji wspólnotowych. Propozycje Komisji Europejskiej łącznie z przedstawionym zarysem budżetu Unii na lata 2000-2006 zostały umieszczone w dokumencie ogłoszonym 16 lipca 1997 r. pod nazwą Agenda 2000. Założenia zawarte w tym dokumencie zostały następnie przekazane Radzie Europejskiej do zaopiniowania, a ostatecznie (w nieco zmodyfikowanej formie) zatwierdzone na szczycie Unii Europejskiej w Berlinie w kwietniu 1999 r.

Jedną z części Agendy 2000, odnoszącą się bezpośrednio do krajów kandydujących, są raporty poświęcone ocenie stanu przygotowań do członkostwa poszczególnych krajów. Na ich podstawie przygotowano rekomendacje Komisji Europejskiej dotyczące rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych. Pozytywne rekomendacje Komisji Europejskiej dla Polski, Czech, Węgier, Estonii i Słowenii przesądziły o zaproszeniu tych krajów (oraz Cypru) do rozpoczęcia negocjacji.

Analizując polskie przygotowanie do integracji z Unią Europejską, Komisja Europejska stanęła na stanowisku, iż:

- w Polsce istnieją instytucje gwarantujące przestrzeganie prawa, poszanowanie praw człowieka oraz ochronę mniejszości,
- w kraju dobrze funkcjonuje system gospodarki wolnorynkowej, zdolny do sprostania presji konkurencyjnej i siłom rynkowym w ramach Unii Europejskiej w średnim horyzoncie czasowym,
- w perspektywie średnioterminowej Polska będzie w stanie stosować w praktyce *acquis communautaire* pod warunkiem, że kontynuowane będą wysiłki na rzecz harmonizacji jej prawa i intensyfikacji jego wdrażania¹.

Co najistotniejsze, w odniesieniu do krajów kandydujących, obok oceny stopnia ich przygotowań do członkostwa, Agenda 2000 wskazała też środki i finansowe instrumenty pomocy w harmonizacji prawa i przyspieszenia jego wdrażania w obszarach uznanych za szczególnie newralgiczne. Przewidziano mianowicie opracowanie dwóch podstawowych dokumentów: Partnerstwo dla Członkostwa, które sformułowało priorytety Komisji Europejskiej oraz cele działań w okresie przedakcesyjnym wynikające z oceny stopnia przygotowań do członkostwa w poszczególnych obszarach *acquis* oraz narodowego programu przygotowań do przyjęcia *acquis* (w przypadku Polski nosił on nazwę Narodowy Program Przygotowań do Członkostwa w Unii Europejskiej), który stanowi swoistą odpowiedź kraju kandydującego na Partnerstwo dla Członkostwa, określającą szczegółowo, jak zapisy w nim zawarte będą realizowane².

Partnerstwo dla Członkostwa dla Polski zostało przygotowane przez Komisję Europejską i po konsultacjach przyjęte wraz z dokumentami dla innych krajów w marcu 1999 r.

Jak już wspomniano, głównym zadaniem Partnerstwa dla Członkostwa było możliwie kompleksowe, na podstawie wcześniejszej opinii Komisji Europejskiej, przedstawienie obszarów działań, jakie należało podjąć dla spełnienia warunków członkostwa przez kraj kandydujący. Dokument ten miał służyć jako punkt odniesienia dla konkretnych przedsięwzięć i projektów w ramach zaproponowanych w Agendzie 2000 trzech instrumentów przedakcesyjnych: programu *PHARE* (zgodnego w dużej mierze z zasadami Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego, programu *ISPA* (którego zasady są najpełniej ujednolicone z zasadami instrumentów funkcjonujących w krajach Unii Europejskiej i są niemal tożsame z zasadami Funduszu Spójności) oraz programu *SAPARD* (będącego zapowiedzią zreformowanego Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz Instrumentu Finansowego Rybołówstwa)³.

Jednocześnie uzależniono zakres i kierunki wsparcia od postępów Polski na drodze spełniania warunków członkostwa, zaawansowania procesu negocjacyjnego oraz jakości technicznej projektów. W stosunku do obowiązujących wcześniej zasad programowania *PHARE*, wprowadzenie w życie nowych zasad określonych w Partnerstwie dla Członkostwa oznaczało silne powiązanie technicznych kryteriów udzielania pomocy z przebiegiem procesu politycznego i gospodarczego. Zmodyfi-

¹ P. Żuber, *Programy przedakcesyjne*, w: *Droga do funduszy strukturalnych Unii Europejskiej*, Warszawa 2000, s. 45.

² *Ibidem*, s. 46-49.

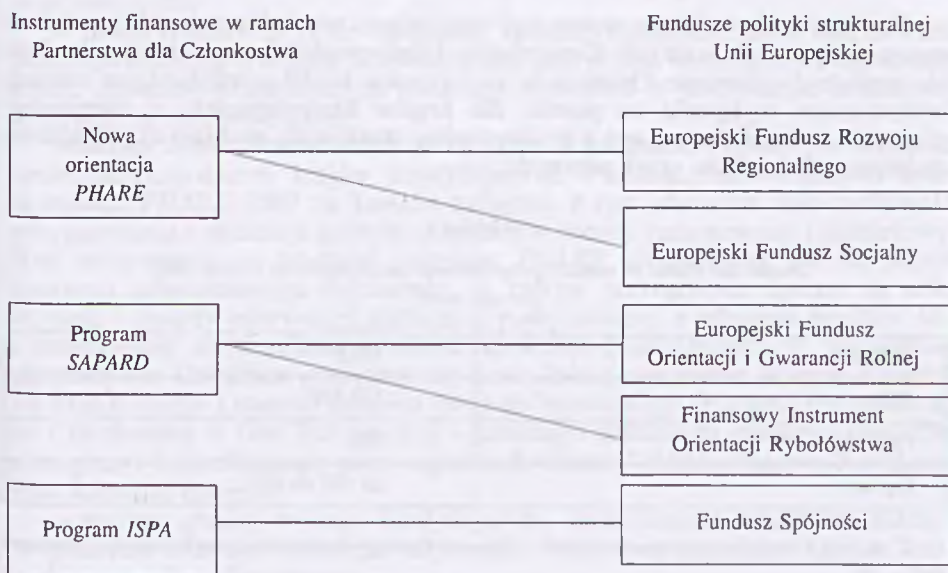
³ Zob. *Diagnoza stanu monitoringu programów finansowych ze środków Unii Europejskiej w Polsce. Raport diagnostyczny: Inwentaryzacja działań podejmowanych w Polsce w sferze monitoringu funduszy pomocowych ze szczególnym uwzględnieniem funduszy Unii Europejskiej*. Grant/Dotacja Banku Światowego na wsparcie Systemu monitoringu i oceny użycia funduszy pomocowych Unii Europejskiej i innych funduszy pomocowych, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2001.

kowane zasady *PHARE* zaczęły faktycznie obowiązywać już od 1998 r., po wprowadzeniu zmian w postaci tzw. nowej orientacji *PHARE*. Zapisy w dokumencie Partnerstwo dla Członkostwa są podstawą do zwiększenia, począwszy od 2000 r., środków na realizację inwestycji publicznych w wielu dziedzinach życia społeczno-gospodarczego. Środki te będą przeznaczane na poszczególne dziedziny zgodnie z zasadami funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności w krajach Unii Europejskiej.

Istotnym zadaniem, którego realizacja zapewni pełne i efektywne uczestnictwo w polityce strukturalnej Unii Europejskiej, jest tworzenie podstaw prawnych, rozwój struktur administracyjnych i procedur budżetowych, a także instrumentów finansowych i mechanizmów monitorowania i kontroli. Przygotowaniu urzędów administracji centralnej, administracji wojewódzkiej rządowej jak i samorządowej służą odpowiednie programy. Jednym z nich jest Specjalny Program Przygotowań do Funduszy Strukturalnych (SPP), którego wartość wynosi 9 mln euro i przeznaczona jest na działania o charakterze nieinwestycyjnym (tj. szkolenia, staże, pomoc techniczna). Główne kierunki działań w tym zakresie obejmują wsparcie dla:

- programowania polityki spójności (w tym przygotowania Narodowego Programu Rozwoju oraz sześciu strategii cząstkowych),
- wzmocnienia podstaw administracyjnych prowadzenia polityki spójności,
- przygotowania programów operacyjnych typu Cel 1 polityki regionalnej UE dla trzech województw: śląskiego, warmińsko-mazurskiego i podkarpackiego⁴.

Rys. 1. Instrumenty finansowe w ramach Partnerstwa dla Członkostwa



Źródło: Opracowanie własne na podstawie J. Szlachta, *Wymagania Unii Europejskiej w zakresie środków przeznaczonych na pomoc strukturalną w Polsce*, Warszawa 1998, s. 3-4.

⁴ J. Szlachta, *Wymagania Unii Europejskiej w zakresie środków przeznaczonych na pomoc strukturalną w Polsce*, Warszawa 1998, s. 1-2.

Podział środków przeznaczonych na trzy przedakcesyjne instrumenty finansowe zatwierdziła Rada Europejska podczas szczytu berlińskiego w kwietniu 1999 r. Podział ten dotyczył wszystkich krajów kandydujących, a ich roczna alokacja uzależniona jest od wielkości kraju, od postępów w procesie integracji oraz zdolności absorbcyjnych.

W perspektywie lat 2000-2006 podział środków pomiędzy poszczególne instrumenty przedstawia się następująco:

TABELA 1

Wielkość poszczególnych instrumentów finansowych w ramach pomocy przedakcesyjnej UE (w mln euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Ogółem
SAPARD	520	520	520	520	520	520	520	3640
ISPA	1040	1040	1040	1040	1040	1040	1040	7280
PHARE	1560	1560	1560	1560	1560	1560	1560	10920
Ogółem	3120	3120	3120	3120	3120	3120	3120	21840

Źródło: P. Żuber, *Programy przedakcesyjne, w: Droga do Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej*, Warszawa 2000, s. 49.

Powyżej podane kwoty winny być rozdzielone pomiędzy wszystkie państwa starające się o wejście do Unii Europejskiej. Limity wydatków na poszczególne lata nie mogą być zmieniane. Oznacza to, że wszystkie środki przedakcesyjne zostaną wykorzystane wyłącznie na pomoc dla krajów kandydujących, a ewentualne obniżenie alokacji dla jednego z krajów będzie skutkowało możliwością uzyskania dodatkowych środków przez pozostałe.

TABELA 2

Środki dla Polski w ramach programów przedakcesyjnych w roku 2000 (w mln euro)

SAPARD	168,8
ISPA	320-370
PHARE	398
Ogółem	od 887 do 937

Źródło: P. Żuber, *Programy przedakcesyjne, w: Droga do Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej*, Warszawa 2000, s. 50.

Z powyżej przedstawionych danych wynika, iż Polska miała otrzymać od ok. 28,4% do 30,0% ogólnej kwoty przeznaczonej na pomoc przedakcesyjną. Było to mniej niż wynikałoby z populacji Polski i uwzględnienia skali potrzeb w zakresie polityki spójności mierzonej wskaźnikiem PKB na jednego mieszkańca. Deklarowaną intencją Komisji Europejskiej było jednakże utrzymywanie w kolejnych

latach stabilnego udziału poszczególnych krajów w alokacji w ramach każdego z trzech instrumentów. Niemniej ostateczny podział uzależniono przede wszystkim od postępu procesu akcesyjnego, przebiegu negocjacji i zwiększania zdolności absorpcyjnych.

NOWA ORIENTACJA PHARE (PROGRAM PHARE II)

Program *PHARE* to główne źródło pomocy Unii Europejskiej dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Jego zasadniczym celem było przygotowanie tych państw do członkostwa w Unii Europejskiej, przy czym Komisja Europejska zapowiedziała wzmoczenie wysiłków oraz zaostreżenie wymagań w celu poprawy skuteczności działania tego programu⁵.

Program *PHARE* w latach 2000-2006 ulega znacznej reorientacji, zwłaszcza w zakresie zarządzania, a jego główne trzy zadania związane są z:

- rozwojem instytucjonalnym, w którego ramach będzie możliwe finansowanie przedsięwzięć w zakresie budowy instytucji oraz wzmocnienia instytucjonalnego i kadrowego. Realizacja tych przedsięwzięć będzie możliwa dzięki porozumieniom „bliźniaczym” pomiędzy administracjami z krajów członkowskich i kandydujących (*twinning*);

- inwestycjami w zakresie osiągania standardów unijnych w dziedzinach, które są wspierane dzięki programom rozwoju instytucjonalnego oraz przeznaczonymi na pokrycie części składki wymaganej przy uczestnictwie w programach wspólnotowych;

- inwestycjami na rzecz spójności społeczno-gospodarczej. Podejmowane przedsięwzięcia na tym polu ukierunkowane będą przede wszystkim na łagodzenie różnic społeczno-gospodarczych pomiędzy regionami w porównaniu do średniej krajowej czy średniej unijnej⁶.

Istotnym celem finansowania ze środków z programu *PHARE* jest spójność społeczno-gospodarcza krajów kandydujących. Przeznaczenie większych kwot w ramach *PHARE* 2000 na kwestie związane z tym obszarem dało możliwość przygotowania i realizacji polityki spójności w sposób zintegrowany i całościowy. Kraj korzystający ze środków programu *PHARE* zobowiązany jest do przedstawienia odpowiedniego dokumentu, w którym szczegółowo opisane są cele, kierunki i metody interwencji publicznej podejmowanej z udziałem środków UE i zmierzającej do niwelowania różnic społeczno-gospodarczych w wieloletniej perspektywie. Dokument przygotowany przez Polskę nosi nazwę Wstępny Narodowy Plan Rozwoju i stanowi zarazem aneks do Narodowego Programu Przygotowań do Członkostwa w Unii Europejskiej – szerszego dokumentu mającego charakter strategiczny i określającego m.in. wsparcie środkami *PHARE*. Wstępny Narodowy Plan Rozwoju zawierał:

- analizę sytuacji w kraju kandydującym, identyfikującą zasadnicze różnice w poziomie rozwoju wewnątrz terytorium kraju oraz pomiędzy krajem kandydującym i Unią Europejską;

⁵ P. Tworos, *Zmiany zakresu i trybu funkcjonowania programów pomocowych i funduszy strukturalnych Unii Europejskiej*, w: *Gospodarka turystyczna po reformie terytorialnej organizacji kraju – aspekt regionalny*, Kraków 1999, s. 154-155.

⁶ P. Żuber, *Program Phare*, w: *Droga...*, s. 51.

– zidentyfikowane priorytety służące rozwojowi regionalnemu i społecznemu, których osiągnięcie będzie istotne w okresie przedakcesyjnym;

– ogólną perspektywę finansowania w odniesieniu do środków krajowych oraz wspólnotowych w tym zakresie na lata 2000-2002 dla całego kraju oraz dla wybranych regionów (dokument nie określa jednak podziału na poszczególne projekty)⁷.

Na podstawie Wstępnego Narodowego Planu Rozwoju zostały przygotowane poszczególne wojewódzkie programy operacyjne i projekty w ramach wyznaczonych kierunków działania. Pomimo przygotowania Wstępnego Narodowego Planu Rozwoju określającego zamierzenia inwestycyjne w perspektywie wieloletniej, finansowanie *PHARE* podlega nadal corocznym decyzjom Komitetu Zarządzającego, a lista konkretnych projektów przeznaczanych do realizacji w danym roku musi być ustalana corocznie⁸. Programowanie *PHARE* na rok 2000 i na kolejne lata obejmowało, oprócz zaleceń Wstępnego Narodowego Planu Rozwoju, przygotowanie odrębnej propozycji alokacji pomocy z programu na dany rok. Zgodnie z nową strukturą programu *PHARE* na dokument ten składać się będą trzy części, tj. wsparcie rozwoju instytucjonalnego, inwestycje związane z dostosowaniem *acquis* oraz inwestycje na rzecz spójności społeczno-gospodarczej – najważniejsze z punktu widzenia rozwoju regionów.

Z ogólnej kwoty 398 mln euro przyznanej Polsce z zasobów *PHARE* na rok 2000 ok. 30% środków przeznaczonych zostało na wsparcie instytucjonalne, ok. 150 mln euro na inwestycje na rzecz spójności gospodarczej, natomiast 38 mln euro na wcześniej przedstawiony program *Phare Cross Border Cooperation (Phare CBC)*⁹. Regiony najbardziej interesuje komponent spójność społeczno-gospodarcza, który będzie wykorzystywany w konkretnych przedsięwzięciach na poziomie regionalnym na podstawie programów operacyjnych zaakceptowanych przez władze krajowe¹⁰.

W 2000 r. z pomocy *PHARE* spójność społeczno-gospodarcza skorzystały województwa Polski wschodniej: lubelskie, podlaskie, podkarpackie, warmińsko-mazurskie oraz województwo śląskie¹¹. Województwa te, w porównaniu

⁷ P. Samecki, *Programy Przedakcesyjne i fundusze strukturalne Unii Europejskiej*, w: *Polityka i strategia rozwoju regionalnego Polski – kluczowe założenia i elementy*, Warszawa 1999, s. 4.

⁸ P. Żuber, *Program Phare*, w: *Droga...*, s. 53.

⁹ Zob. *Informacja okresowa dla Podkomisji Sejmu RP ds. Monitorowania Pomocy Phare i innych Środków Pomocowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2001, s. 2-4.

¹⁰ Program operacyjny powinien zawierać takie informacje, jak: identyfikację oraz uzasadnienie wyboru regionów, które otrzymają wsparcie w danym roku; opis sytuacji społeczno-gospodarczej regionu, ze szczególnym uwzględnieniem luk rozwojowych; opis strategii województwa dla osiągnięcia celów rozwoju społeczno-gospodarczego; priorytetowe kierunki działań proponowane do realizacji w ramach *Phare 2000* uwzględniające priorytety rozwoju kraju zapisane we Wstępnym Narodowym Planie Rozwoju; mierzalne wskaźniki dla monitorowania stopnia realizacji programu i projektów; ogólny opis projektów w ramach każdego z priorytetów. Ponadto opisy działań podejmowanych przez poszczególne województwa muszą zawierać: strukturę wdrażania programów i opis instytucji wdrażających; opis systemu monitorowania pomocy oraz jej kontroli; opis komplementarnych działań podejmowanych w ramach programów *ISPA* oraz *SAPARD*; opis komplementarnych działań podejmowanych przez sektor prywatny oraz międzynarodowe instytucje finansowe; wstępne finansowe alokacje dla regionów w latach 2000-2002 z podziałem na środki unijne i krajowe. P. Żuber, *Program Phare*, w: *Droga...*, s. 54.

¹¹ Zob. *Polska, wsparcie inwestycyjne na rzecz spójności społeczno-gospodarczej, propozycja do Phare 2000*, Warszawa 2000, s. 4.

Rys. 2. Województwa objęte programem na rzecz spójności społeczno-gospodarczej Phare w latach 2000-2001



z innymi w kraju, należą do regionów przeżywających największe trudności strukturalne związane z niskim poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego lub ze strukturą opartą na tradycyjnych sektorach przemysłu przeżywających trudności adaptacyjne. Ponadto na wybór tych województw miały wpływ takie czynniki, jak dotychczasowe doświadczenia we wdrażaniu programu *PHARE*, względnie duże zaawansowanie procesu przygotowania strategii rozwojowych, przewidywane w ramach programu *PHARE SPP* wsparcie instytucjonalne dla przygotowania pełnych programów operacyjnych rozwoju regionalnego¹².

Zasadniczym celem działania programu jest wzmocnienie konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałanie ich marginalizacji w taki sposób, aby sprzyjać długofalowemu i zrównoważonemu rozwojowi gospodarczemu kraju, spójności społecznej i terytorialnej oraz integracji z Unią Europejską¹³.

¹² *Ibidem*, s. 5.

¹³ N. Dobrzyńska, *Program Phare 2000*, Warszawa 2000, s. 18-47.

W połowie 2000 r. przygotowane zostały także wytyczne dla programu PHARE 2001 spójność społeczna i gospodarcza, który był realizowany na podobnych zasadach, jakie obowiązywały przy programowaniu w roku 2000. Natomiast łączna kwota środków na ten rok wyniosła ok. 150 mln euro, w tym 30 mln euro na program wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw realizowany we wszystkich 16 polskich województwach¹⁴. Istotną zmianą w stosunku do roku 2000 było powiększenie zasięgu terytorialnego o trzy nowe województwa: kujawsko-pomorskie, łódzkie i świętokrzyskie.

Wyboru projektów w ramach programu dokonuje zarząd województwa (samorządowego województwa), natomiast koordynatorem prac związanych z programowaniem i wdrażaniem było Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, które m.in. określało cele i zasady programu, priorytety, kryteria wyboru i oceny projektów, którymi miał kierować się zarząd danego województwa.

SPECJALNY PROGRAM PRZEDAKCESYJNEJ POMOCY NA RZECZ ROLNICTWA I ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH – SAPARD

Specjalny Program Przedakcesyjnej Pomocy na rzecz Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich – SAPARD (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*) jest programem przeznaczonym na rozwój rolnictwa i terenów wiejskich w ramach funduszy przedakcesyjnych¹⁵.

Tworząc instrumenty pomocy przedakcesyjnej, Rada Unii Europejskiej wzięła pod uwagę fakt, iż pomoc przedakcesyjna musi być skierowana w szczególności na rozwiązywanie priorytetowych problemów związanych z trwałą adaptacją gospodarki krajów kandydujących i ułatwieniem wdrażania przez te kraje *acquis communautaire*, skupiając się w szczególności na polityce rolnej. Zwrócono również uwagę na fakt, że pomoc przedakcesyjna dla rolnictwa powinna odpowiadać priorytetom zreformowanej Wspólnej Polityki Rolnej UE¹⁶. Przesłanki te zaważyły na ostatecznym kształcie programu SAPARD, przeznaczonego dla wsi i rolnictwa w krajach starających się o członkostwo w strukturach UE. Swoim zakresem program SAPARD obejmować ma działania w kierunku przyśpieszenia przyjmowania dorobku prawnego Wspólnot w sektorze rolnym, stymulowania rozwoju obszarów wiejskich oraz restrukturyzacji gospodarki żywnościowej¹⁷.

Uruchomienie przez Unię Europejską dla krajów aplikujących o członkostwo specjalnego wsparcia dla rolnictwa i obszarów wiejskich w postaci odpowiedniego programu świadczy o tym, że Unia Europejska przywiązuje wielką wagę do tych problemów. Rozporządzenie w sprawie przyjęcia i funkcjonowania programu

¹⁴ T. Kierzkowski, A. Wernikowska, *Wytyczne dla programu Phare 2001 Spójność Społeczna i Gospodarcza*, MRRiB, Warszawa 2000.

¹⁵ K. Romanowska, *SAPARD – wsparcie Unii Europejskiej dla działań przedakcesyjnych w rolnictwie i rozwoju obszarów wiejskich*, w: *Droga...*, s. 70.

¹⁶ *Wspólnotowe akty prawne dotyczące pomocy przedakcesyjnej, funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności*, UKIE, Warszawa 2001.

¹⁷ M. Drygas, K. Romanowska, C. Siekierski, E. Wieczorkiewicz, *Program SAPARD – propozycja wsparcia przedakcesyjnego Unii Europejskiej dla rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce*, „Problemy Integracji Rolnictwa” nr 1/98, s. 67.

SAPARD zostało zatwierdzone przez Radę Unii Europejskiej 21 czerwca 1999 r. W rozporządzeniu określono, że podział środków z tego programu na poszczególne państwa dokonany zostanie na podstawie następujących kryteriów:

- liczby ludności wiejskiej,
- powierzchni użytków rolnych,
- PKB na osobę liczonego wg parytetu siły nabywczej,
- specyficznej sytuacji terytorialnej¹⁸.

TABELA 3

Podział środków w ramach przedakcesyjnego programu Unii Europejskiej SAPARD na poszczególne kraje w roku 2000 (w mln euro)

Państwo	mln euro
Bułgaria	52,124
Czechy	22,063
Estonia	12,137
Litwa	29,829
Łotwa	21,848
Polska	168,683
Rumunia	150,636
Słowacja	18,289
Słowenia	6,337
Węgry	38,054
Razem	572,124

Źródło: K. Romanowska, *SAPARD – wsparcie Unii Europejskiej dla działań przedakcesyjnych w rolnictwie i rozwoju obszarów wiejskich*, w: *Droga do Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej*, PARR, Warszawa 2000, s. 80.

Z analizy powyższej wynika, iż Polska z przedakcesyjnych środków pomocy w ramach programu SAPARD otrzyma corocznie 168,7 mln euro.

Szczegółowy zakres oddziaływania pomocy dla rolnictwa i wsi reguluje art. 2 wspomnianego rozporządzenia, w którym przedstawiono 15 obszarów działań dotyczących rolnictwa, przemysłu rolno-spożywczego oraz rozwoju terenów wiejskich, które mogłyby być finansowane ze środków programu:

1. Inwestycje w gospodarstwach rolnych;
2. Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybołówstwa;
3. Doskonalenie struktur kontroli jakości żywności, nadzoru weterynaryjnego i fitosanitarnego oraz ochrona konsumenta;
4. Metody produkcji rolniczej przyjazne dla środowiska naturalnego oraz pozwalające na zachowanie krajobrazu wiejskiego;

¹⁸ Program SAPARD, „Unia Europejska. Miesięcznik Informacyjny” nr 1/2000, s. 110.

5. Rozwój i zróżnicowanie działalności gospodarczej w celu tworzenia nowych miejsc pracy i źródeł dochodu alternatywnego;
6. Wprowadzenie systemu usług w zakresie usług zarządczych dla gospodarstw rolnych i systemu zastępstw w gospodarstwie rolnym;
7. Tworzenie grup producenckich;
8. Odnowa i rozwój wsi oraz ochrona i konserwacja dziedzictwa wiejskiego;
9. Poprawa struktury agrarnej i scalanie gruntów;
10. Tworzenie i uaktualnianie systemu rejestracji gruntów;
11. Doskonalenie systemu szkoleń zawodowych;
12. Rozwój i doskonalenie infrastruktury na obszarach wiejskich;
13. Gospodarowanie zasobami wodnymi w rolnictwie;
14. Leśnictwo – włączając w to zalesienie gruntów rolnych, inwestycje w gospodarstwach leśnych należących do prywatnych właścicieli, przetwórstwo i marketing produktów drzewnych;
15. Pomoc techniczna w zakresie objętym rozporządzeniem – włącznie z ekspertami wspierającymi planowanie i monitorowanie programu oraz kampanie informacyjne¹⁹.

Obszary działań zaproponowane przez Komisję Europejską tworzą więc swoistego rodzaju katalog, z którego poszczególne kraje mogą i powinny wybrać te obszary, które dla nich mają znaczenie priorytetowe. Należy podkreślić, że obszary zaproponowane przez UE odpowiadają rzeczywistym potrzebom Polski i w dużej mierze są zbieżne z polskim wnioskiem o przyznanie środków z programu *SAPARD*²⁰.

Za zarządzanie programem *SAPARD* w Polsce odpowiada minister rolnictwa i rozwoju wsi, zaś rolę agencji *SAPARD* po uzyskaniu akredytacji pełni Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Elementem niezbędnym do pozyskania środków w ramach programu przedakcesyjnego *SAPARD* jest przygotowanie tzw. programu operacyjnego. Program taki winien być przygotowany na podstawie planu rozwoju obszarów wiejskich w danym kraju starającym się o członkostwo. Ważne jest, aby program taki powstał w bliskiej współpracy pomiędzy Komisją Europejską, krajem członkowskim, reprezentowanym przez odpowiednie władze, instytucje i partnerów gospodarczych. Zgodnie z art. 4 rozporządzenia z dnia 21 czerwca 1999 r. dotyczącego pomocy Wspólnoty dla działań przedakcesyjnych na rzecz rolnictwa oraz rozwoju obszarów wiejskich w państwach kandydujących z Europy Środkowo-Wschodniej w okresie przedakcesyjnym, tak przygotowany program jest przedmiotem procedury zatwierdzenia przez Komisję Europejską²¹. Program operacyjny powinien

¹⁹ K. Romanowska, *op. cit.*, s. 74.

²⁰ H. Skórnicki, *Fundusze przedakcesyjne SAPARD*, Warszawa 2000, s. 7-12.

²¹ Pkt. 1. art. 4 Programowanie stanowi: „(...)Działania na rzecz rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich są przedmiotem planu przygotowanego na najbardziej odpowiednim poziomie geograficznym. Plan jest przygotowany przez właściwe władze wyznaczone przez państwo kandydujące i przedłożony Komisji po konsultacji z władzami i organizacjami na odpowiednim szczeblu(...)”, *Rozporządzenie Rady z dnia 21 czerwca 1999 r. dotyczące pomocy Wspólnoty dla działań przedakcesyjnych na rzecz rolnictwa oraz rozwoju obszarów wiejskich w państwach kandydujących z Europy Środkowo-Wschodniej w okresie przedakcesyjnym (1268/99/WE)*, w: *Akty Prawne Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące Instrumentów Strukturalnych i Przedakcesyjnych na lata 2000-2006 – tłumaczenia*, Ministerstwo Gospodarki, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2000, s. 116.

zawierać informacje na temat: kraju starającego się o pomoc; stanu rolnictwa i obszarów wiejskich; celów, strategii i priorytetów środków z programu; wyników krajowych i PHARE; administracji i wdrażania programu SAPARD; monitoringu i oceny programu oraz tabele finansowe dla działań programu i streszczenie oceny *ex ante* tegoż programu. Przygotowanie, wdrożenie oraz mechanizmy oceny takiego programu powinny jednocześnie odpowiadać szczegółowym zasadom dotyczącym funduszy strukturalnych, a tym samym ułatwić transfer *acquis communautaire*²².

Po przeprowadzeniu szczegółowej analizy obszarów wiejskich i w sektorze rolno-spożywcym przyjęto, że program operacyjny SAPARD w Polsce będzie opierać się na dwóch zrównoważonych osiach priorytetowych: poprawa efektywności sektora rolno-spożywczego oraz poprawa warunków prowadzenia działalności gospodarczej i tworzenia miejsc pracy. Osie te mają służyć realizacji celów strategicznych programu SAPARD w Polsce, do których zaliczono:

- poprawę ekonomicznej konkurencyjności polskiego sektora rolno-spożywczego na rynku krajowym i rynku międzynarodowym,
- dostosowanie sektora rolno-spożywczego do standardów *acquis communautaire* w zakresie jakości, higieny i bezpieczeństwa żywności oraz ochrony środowiska,
- stymulowanie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich poprzez wspieranie rozwoju infrastruktury technicznej oraz tworzenie warunków do podejmowania pozarolniczej działalności na wsi²³.

Powyżej przedstawione cele mają być realizowane poprzez cztery działania uszczegółowione w schematach pomocy. Należą do nich:

- poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych, w ramach tego działania planuje się program wspierania przetwórstwa produktów pochodzenia zwierzęcego oraz owoców i warzyw, włącznie z grupami producentów,
- inwestycje w gospodarstwach rolnych obejmujące schematy pomocy głównie w sektorze mleczarskim i mięsnym oraz program zapobiegania zanieczyszczeniu środowiska w wyniku prowadzenia działalności rolnej,
- poprawa infrastruktury wiejskiej przewiduje wsparcie rozwoju podstawowych elementów infrastruktury technicznej,
- różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich obejmujące wsparcie inwestycji indywidualnych, jednak poza konwencjonalnym rolnictwem. Do takich inwestycji można zaliczyć między innymi promowanie inicjatyw informacyjnych i marketingowych o charakterze wspólnym czy pilotażowe projekty rolno-środowiskowe oraz w zakresie leśnym²⁴.

Działania podejmowane w ramach programu SAPARD będą finansowane ze środków przekazywanych corocznie na podstawie memorandum finansowego zawieranego między Komisją Europejską a państwem korzystającym z tej pomocy. Natomiast wysokość wkładu Unii Europejskiej do poszczególnych przedsięwzięć będzie wynikała z ich charakteru. Jeżeli w ramach programu SAPARD będą dofinansowane inwestycje generujące w przyszłości przychody, to beneficjent

²² Zob. *Aide-Memoiré* Przygotowanie do Specjalnego Programu Akcesyjnego dla Rolnictwa i Obszarów Wiejskich 2000-2006, Komisja Europejska Dyrekcja Generalna, VI-Rolnictwo, Bruksela 1998, s. 5.

²³ SAPARD. *Program operacyjny dla Polski*, Warszawa 2000, s. 3.

²⁴ *Ibidem*.

otrzyma ze środków publicznych zwrot poniesionych kosztów maksymalnie do wysokości 50% wartości inwestycji. Oznacza to również, iż w tym przypadku otrzymana dotacja minimum w 25% będzie pokryta przez środki publiczne krajowe, natomiast pozostałe 75% pokryją pieniądze z programu przedakcesyjnego. Nieco inaczej kształtuje się pomoc w przedsięwzięciach publicznych, które mogą być dofinansowywane w wysokości 75% całości kosztów.

INSTRUMENT PRZEDAKCESYJNEJ POLITYKI STRUKTURALNEJ – ISPA

Program *ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession)* jest trzecim z instrumentów polityki strukturalnej w ramach pomocy przedakcesyjnej, zintegrowanych w ramach Partnerstwa dla Członkostwa. Fundusz ten został utworzony na mocy Rozporządzenia Rady Unii Europejskiej (nr 1267/99/WE) z 21 czerwca 1999 r.²⁵ Środki z tego programu przeznaczone będą na osiąganie standardów infrastrukturalnych Wspólnoty w zakresie transportu i ochrony środowiska. Program ten ma za zadanie realizację priorytetów nakreślonych w Partnerstwie dla Członkostwa, ale ma także wspierać proces adaptacji dorobku prawnego Unii Europejskiej w przedmiotowym zakresie. Zasady korzystania, pozyskiwania pomocy w ramach tego instrumentu będą podobne do zasad, jakie obowiązują w przypadku czterech krajów Unii Europejskiej, korzystających z Funduszu Spójności. *ISPA* poza wymienioną wyżej pomocą w zakresie infrastruktury transportowej i ochrony środowiska ma przygotować do korzystania ze środków nie tylko Funduszu Spójności, ale i Funduszy Strukturalnych²⁶.

Środki przeznaczone na realizację zadań w ramach programu *ISPA* w Polsce oscylować będą w granicach 320-370 mln euro, co stanowi ok. 30-37% globalnej rocznej alokacji tego programu. Przeznaczone Polsce środki podzielone będą po połowie na ochronę środowiska i transport²⁷.

Zasadniczym przesłaniem Wspólnoty jest, aby Fundusz *ISPA* przyczynił się do lepszego przygotowania krajów stowarzyszonych z Unią Europejską do procesu integracji w dziedzinie infrastruktury gospodarczej, dotyczącej ochrony środowiska i transportu. Program ten jest więc instrumentem finansowym do realizacji celów określonych w dokumencie Partnerstwa dla Członkostwa oraz priorytetów Narodowego Programu przygotowania do Członkostwa w UE czy we Wstępnym Narodowym Planie Rozwoju.

Przedakcesyjny program *ISPA* skierowany był głównie na finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych w zakresie ochrony środowiska i transportu, uwzględniając przede wszystkim następujące przedsięwzięcia:

- samodzielne projekty inwestycyjne,

²⁵ Szerzej na ten temat: *Rozporządzenie Rady z dnia 21 czerwca 1999 roku ustanawiające Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej (1267/99/WE)*, w: *Akty prawne Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące Instrumentów Strukturalnych i Przedakcesyjnych na lata 2000-2006*, Ministerstwo Gospodarki, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2000, s. 102-103.

²⁶ *ISPA – przedakcesyjny instrument strukturalny (2000-2006)*, w: *Programy europejskie – praktyczny przewodnik*, Warszawa – Paryż 1999, s. 14.

²⁷ Zob. *Materiały z konferencji: ISPA i Funduszu Kohezji, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Warszawa 2000 r.*

– technicznie i finansowo niezależne fazy projektów, które posiadają osobne, niezbędne do realizacji przedsięwzięcia studia przygotowawcze, studia wykonalności oraz analizy techniczne,

- grupy projektów,
- system projektów ściśle ze sobą powiązanych²⁸.

Wysokość pomocy Unii Europejskiej udzielanej w ramach funduszu *ISPA* w większości przypadków wynosiła 75% całkowitych nakładów inwestycyjnych ponoszonych ze środków publicznych, wliczając do kwoty całkowitej środki *ISPA*. Pozostałą część musiały stanowić środki własne, przy czym Komisja mogła także uznać środki pochodzące z międzynarodowych instytucji finansowych (pożyczki) za równoważne z krajowym funduszem publicznym. Ponadto wyróżniono przedsięwzięcia, które w ramach programu *ISPA* mogą być pokryte w 100%, a do których można zaliczyć wstępne badania i środki wsparcia technicznego inwestycji²⁹.

Wybór projektów, które będą realizowane ze środków pochodzących z programu *ISPA*, zależeć będzie od spełnienia następujących kryteriów:

- wielkość inwestycji co najmniej 5 mln euro,
- podmiot publiczny jako inwestor,
- w przypadku inwestycji ekologicznych wymagane jest spełnienie wymogów dyrektyw UE,
- zgodność z lokalnymi i regionalnymi programami zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska,
- efektywność ekonomiczna³⁰.

Ponadto projekt powinien zawierać takie informacje, jak:

- nazwę instytucji odpowiedzialnej za wniosek, realizację, eksploatację oraz dane instytucji, do której kierowane są środki z *ISPA*,
- rodzaj lokalizacji przedsięwzięcia,
- opis przedsięwzięcia,
- harmonogram realizacji projektu,
- koszty projektu,
- finansowanie (rodzaj i wysokość wsparcia),
- zatrudnienie,
- zgodność z innymi formami polityki wspólnotowej,
- zgodność z innymi formami wsparcia finansowego,
- rozwiązania dotyczące zarządzania i monitoringu,
- upowszechnianie³¹.

Dotychczas wybór projektów poprzedzony był rozesłaniem informacji o funduszu *ISPA* do regionalnych szczebli administracji rządowej i samorządowej. Zorganizowano także krajowe seminarium poświęcone omawianemu funduszowi, w którym wzięli udział m.in. przedstawiciele Komisji Europejskiej w celu dokładnego przedstawienia programu *ISPA*. Ponadto organizowano wiele konferencji i spotkań na terenie całego kraju, które miały przybliżyć potencjalnym beneficjentom proces korzystania ze środków tego programu przedakcesyjnego.

Przy realizacji tego typu zadań Komisja Europejska dużą rolę przywiązuje do procesu zarządzania i kontroli. Bowiem każdy z odbiorców będzie zobligowany do

²⁸ M. Zembruski, *Przedakcesyjny Instrument Polityki Strukturalnej*, w: *Droga...*, s. 58.

²⁹ B. Pawełczyk, *Fundusz ISPA*, Warszawa 2000, s. 1.

³⁰ S. Indra, *Program ISPA*, Warszawa 2000, s. 1.

³¹ B. Pawełczyk, *op. cit.*, s. 2.

regularnej weryfikacji przedsięwzięć pod kontem prawidłowości ich realizacji, prewencji i usuwania stwierdzonych nieprawidłowości, a także pokrywania ewentualnych strat wynikających z nieprawidłowości czy innych przyczyn. Oprócz wewnętrznego, tj. krajowego systemu kontroli, Komisja Europejska oraz Trybunał Obrachunkowy może przeprowadzić techniczny lub finansowy audyt w miejscu realizacji przedsięwzięcia.

Bardzo ważną rolę odgrywa również proces monitorowania i oceny skutków danego projektu. Cały proces monitoringu musi odbywać się według wcześniej zaplanowanych procedur raportowania, kontroli i tworzenia komitetów monitorujących. Rolę wskaźników monitoringu winny odgrywać techniczne i finansowe wskaźniki uwzględniające specyfikę oraz zakres danego przedsięwzięcia. Niezwykle istotnym elementem oceny jest przedstawienie przez beneficjenta raportu końcowego, bez którego niemożliwe jest rozliczenie projektu. Dokument taki należy przedstawić Komisji Europejskiej w okresie 6 miesięcy od dnia zakończenia przedsięwzięcia³².

Efekty monitoringu mogą mieć ogromny wpływ na wprowadzenie przez Komisję zmian w stosunku do ustaleń początkowych odnoszących się do np. wielkości przyznanych środków czy też harmonogramu finansowego.

Procedurą wdrażania zajmują się określone resorty. 22 stycznia 1999 r. Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa wydało decyzję o wykonywaniu przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej funkcji biura wykonawczego odpowiedzialnego za wdrażanie środków z funduszu *ISPA* poświęconych na ochronę środowiska. Natomiast środkami przeznaczonymi na rozwój infrastruktury transportowej zajmować się będzie Wydział Programów Pomocowych, który został umiejscowiony w strukturze Departamentu Finansów i Analiz Ekonomicznych Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej³³.

Po przystąpieniu danego kraju kandydującego do Unii Europejskiej kraj ten, nabywając prawa do korzystania z innych instrumentów finansowych Wspólnoty, traci prawo do korzystania ze środków instrumentów pomocy przedakcesyjnej: *SAPARD*, *PHARE*, *ISPA*. Natomiast niewykorzystane środki są do dyspozycji pozostałych krajów w dalszym ciągu korzystających z funduszy przedakcesyjnych.

Rolę jednostek wdrażających poszczególne komponenty pełnią:

– w dziedzinie ochrony środowiska – Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,

– w dziedzinie transportu – Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych i Polskie Koleje Państwowe. Ponadto za całość odpowiedzialne są właściwe ministerstwa, tj. Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej.

Pomoc z programów przedakcesyjnych odegrała istotną rolę w dostosowaniu Polski do członkostwa w Unii Europejskiej. Zdobyte w tym zakresie doświadczenie będzie ważnym czynnikiem umożliwiającym wykorzystanie środków strukturalnych i środków z Funduszu Spójności. To m.in. od stanu przygotowań polskiej administracji i zdolności absorpcyjnych zależeć będzie, w jakim stopniu uda się nam wykorzystać pomoc w ramach 12,4 mld euro przeznaczonych Polsce na lata 2004-2006.

WALDEMAR SŁUGOCKI

³² Zob. *Szkolenie regionalne w zakresie możliwości korzystania ze środków pomocowych programu ISPA*, Warszawa 2000.

³³ M. Zembruski, *op. cit.*, s. 68.

ABSTRACT

The article discusses the document known as Agenda 2000, containing the budget for the years 2000-2006 for candidate states to the European Union, which was endorsed at the EU summit in Berlin in 1999.

*Regarding the candidate states, Agenda 2000 assesses the level of their preparations for membership, as well as indicates the means and financial instruments of assistance towards a harmonisation of law and acceleration of its implementation in areas seen as vitally important. Agenda 2000 anticipated the elaboration of two basic documents: 1. Partnership for Membership formulates the priorities of the European Commission and the goals to be achieved in the pre-accession period which follow from the assessment of preparations for membership in particular areas of *acquis communautaire*; 2. national documents – in the case of Poland it was the National Programme of Preparations for Membership in the European Union.*

Agenda 2000 proposes three pre-accession instruments: the Phare programme, ISPA and SAPARD.

ZJEDNOCZONA EUROPA WOBEC ZAGROŻENIA ZE STRONY TERRORYZMU POLITYCZNEGO

Przełom tysiąclecia miał – według wielu prognoz – przynieść odpowiedzi na wyzwania, z którymi ludzkość nie potrafiła uporać się w XX w. Rzeczywistość okazała się dalece odbiegać od wyobrażeń i nadziei, jakie wiązano z zakończeniem okresu bipolarnego ładu międzynarodowego, który ukonstytuował się pomiędzy dwoma odrębnymi systemami ekonomicznymi, społecznymi i ideologicznymi¹. Euforia związana z wydarzeniami przełomu lat 80. i 90. XX stulecia, kończącymi w symboliczny sposób rywalizację pomiędzy Wschodem a Zachodem, okazała się wielce przedwczesna. Upadek bipolarnego ładu międzynarodowego uwydatnił jak wiele nierozwiązanych problemów natury politycznej pozostawił w spuściźnie tzw. porządek pojałtański. Pojawiły się zupełnie nowe wyzwania, które do tej pory były jedynie sygnalizowane i stanowiły hipotetyczne scenariusze apokaliptycznych wizjonerów. Pomiedzy umownie określanymi państwami „bogatej” Północy a „biednym” Południem coraz wyraźniej zarysowywał się konflikt interesów, na który nie do końca właściwym panaceum okazała się idea liberalnego rynku.

Jednym z czynników destabilizujących kształtowanie się nowego ładu międzynarodowego stał się terrorizm polityczny. Narastające zagrożenie dla społeczności międzynarodowej ze strony terrorizmu politycznego nie ominęło również zamożnych społeczeństw Europy, czyli tej części kontynentu, która jawiła się na tle innych regionów świata jak oaza dobrobytu. Optymizmem mógł napawać fakt, iż na początku lat 90. XX w. zdecydowana większość państw europejskich wspólnym głosem opowiedziała się za jak najściślejszą współpracą ekonomiczną, polityczną i gospodarczą. Celem miała być zjednoczona Europa, i jej silna pozycja na forum międzynarodowym. Zacieśnianie współpracy państw europejskich otworzyło także szansę na przewyżczanie dysproporcji w cywilizacyjnym rozwoju pomiędzy

¹ J. Kukułka, *Historia współczesnych stosunków międzynarodowych 1945-2000*, Warszawa 2001, s. 19-28.