

charakter. Były to raczej interesujące pomysły niż przejrzyste propozycje współpracy.

Poważną przeszkodą w realizacji projektów integracyjnych były postanowienia Traktatu Wersalskiego i wynikające z tego nieprzekraczalne różnice w pojmowaniu żywotnych interesów państw europejskich. A przecież po 1918 r. uwaga Polaków skupiona była przede wszystkim na utrzymaniu suwerenności państwowej oraz zachowaniu granic, ustalonych właśnie Traktatem Wersalskim. Ze zrozumiałych względów, po dwóch wiekach zaborów w Polsce, aż do wybuchu II wojny światowej przedkładano prymat idei narodowej nad ideą ponadnarodową, europejską.

ADAM BARABASZ
Poznań

ABSTRACT

The main aim of the article is a presentation of Polish intellectual and political elites in the context of the most important ideas of European integration 1918-1939.

In the first part, the author characterizes Friedrich Naumann's conception of "Mitteleurope", Richard Coudenhove-Calergi's theory of "Paneurope" and Aristide Briand's idea of European Union from the League of Nations. Next, the author describes the ideas of economic integration put forward by Andr? Tardieus, Elmer Hantoss and Milan Hodžas and comments on ideas created by Polish politicians.

ABSORPCJA FUNDUSZY STRUKTURALNYCH UNII EUROPEJSKIEJ W POLSCE

Celem niniejszego artykułu jest analiza absorpcji środków europejskich w latach 2004-2006 przez samorządy, przedsiębiorców oraz rolników. Za wcześnie jeszcze na szeroką wieloaspektową ocenę transferów środków strukturalnych z UE do Polski, jednakże można wyeliminować jedną kwestię związaną z obawami formułowanymi jeszcze przed akcesją tak ze strony polskiej, jak i unijnej o brak projektów, o niewykorzystanie środków. Doświadczenia dwuletniego członkostwa Polski w UE rodzą sporo pytań, opinii i kontrowersji w kwestii wykorzystania, zarządzania czy realizacji projektów współfinansowanych ze środków strukturalnych. Komentarze te wymagają szerszej dyskusji w obliczu nowej unijnej perspektywy finansowej na lata 2007-2013, gdzie przewiduje się zwiększenie transferu finansowego do 59,6 mld euro, co w porównaniu z okresem 2004-2006 stanowi prawie sześć razy więcej środków. Aby mądrze je zagospodarować, należy wyciągnąć pewne wnioski z najczęściej pojawiających się trudności.

Z chwilą wejścia w struktury Unii Europejskiej Polska zyskała dostęp do unijnej pomocy finansowej kierowanej do regionów o niższym poziomie rozwoju gospodarczego. Rozdział środków pomiędzy państwa członkowskie odbywa się zgodnie z trzema celami polityki regionalnej (promowanie rozwoju i dostosowań strukturalnych w regionach słabiej rozwiniętych – tzn. takich, gdzie PKB na jednego mieszkańca jest niższy niż 75% średniej unijnej, wspieranie gospodarczej i społecznej konwersji obszarów stojących w obliczu problemów strukturalnych, wspieranie

adaptacji i modernizacji polityk i systemów kształcenia, szkolenia i zatrudnienia), poprzez fundusze strukturalne i Fundusz Spójności¹.

Polska została objęta celem pierwszym. Programy pomocowe realizowane w ramach celu pierwszego koncentrują się na trzech rodzajach zadań:

1) infrastruktura, z czego około połowy środków przeznaczonych jest na infrastrukturę transportu,

2) zasoby ludzkie, przy czym priorytetowe znaczenie mają tu działania na rzecz zatrudnienia oraz rozwoju systemów edukacji i szkolenia,

3) interwencje podejmowane na rzecz sektora produkcji².

Działania wspierania przez fundusze strukturalne zostały natomiast określone przez Polskę i uzgodnione z Komisją Europejską w Narodowym Planie Rozwoju na lata 2004-2006. Opierając się na Narodowym Planie Rozwoju, przygotowano Podstawy Wsparcia Wspólnoty, które zawierają strategię wydatkowania środków strukturalnych, szczegółowe cele i wielkość wsparcia. Podstawy Wsparcia Wspólnoty są dokumentem ramowym, który pozwala na koordynację i monitoring polityki regionalnej realizowanej w Polsce. Wdrażane są za pomocą siedmiu programów operacyjnych:

– Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (SPO WKP) – zarządzany przez Ministerstwo Gospodarki³,

– Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO-RZL) – zarządzany przez Ministerstwo Gospodarki,

– Transport (SPO-TRANSPORT) – zarządzany przez Ministerstwo Infrastruktury,

– Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich (SPO-ROL) – zarządzany przez Ministerstwo Rolnictwa,

– Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR) – zarządzany przez Ministerstwo Gospodarki,

– Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb (SPO-RYBY) – zarządzany przez Ministerstwo Rolnictwa,

– Pomoc Techniczna (Program operacyjny-PT)⁴ – zarządzany przez Ministerstwo Gospodarki⁵.

Łączna suma środków publicznych, które zostały zaangażowane w latach 2004-2006, to prawie 13 mld euro. Środki z Funduszu Spójności wynoszą prawie 3,8 mld euro, z czego 50% przekazane zostało na projekty transportowe, a 50% na projekty infrastruktury ochrony środowiska.

Proces składania wniosków rozpoczęto w Polsce w połowie 2004 r. Pierwszym uruchomionym programem był Sektorowy Program Operacyjny (SPO) Rozwój Zasobów Ludzkich (RZL), finansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego.

¹ Zob. A. Godlewski, A. Szoszkiewicz, *Miliony dla Polski – czyli jak zdobyć unijne dotacje*, Warszawa 2004, s. 16-17.

² B. Bakalarska, K. Czerwiński, *Fundusze strukturalne. Zasady wykorzystania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności*, Warszawa 2004, s. 14.

³ Obecnie jest to Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

⁴ M. Buriat-Mikosz, *Pomoc Unii Europejskiej dla przedsiębiorstw*, Warszawa 2004, s. 12-13. Zobacz szerzej A. Szoszkiewicz, A. Godlewski, *Miliony dla...*, s. 24. Zob. *Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006*, Komitet Rady Ministrów, Warszawa 2003, s. 11.

⁵ T. Grzeszczyk, *Zarządzanie funduszami europejskimi w rozwoju województwa. Badania – edukacja – konsultacja*, Łódź 2003, s. 147-148.

Nieco później poszczególne samorzady województw zaczęły przyjmować wnioski do części działań największego w Polsce Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR)⁶.

Podstawowe zasady przygotowania i realizacji ZPORR zostały sformułowane w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju⁷. Ustawa ta określa zasady koordynacji i współdziałania organów administracji rządowej, samorządowej, partnerów społecznych i gospodarczych; zasady współdziałania z instytucjami Wspólnot Europejskich oraz organizacjami międzynarodowymi; instrumenty finansowe; system instytucjonalny; system programowania, monitorowania, sprawozdawczości, oceny i kontroli. Ustawa jest implementowana przez dwa akty wykonawcze, tj. rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia ZPORR 2004-2006 oraz rozporządzenie z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego⁸.

Zgodnie z Narodowym Planem Rozwoju na lata 2004-2006, w ramach ZPORR przewidziano wydatki w łącznej wysokości 4048 mln euro, z czego z funduszy strukturalnych 2968,5 mln euro, a z krajowych środków publicznych 1115,5 mln euro. W zakresie ZPORR realizowane były następujące priorytety:

- Priorytet I – Rozbudowa i modernizacja regionalnej infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów,
- Priorytet II – Rozwój zasobów ludzkich w regionach,
- Priorytet III – Rozwój lokalny,
- Priorytet IV – Pomoc techniczna⁹.

Głównymi beneficjentami są samorzady województw, powiatów, gmin oraz związki gmin i powiatów, instytucje naukowe, instytucje rynku pracy, agencje rozwoju regionalnego oraz instytucje wspierania przedsiębiorczości oraz mikro-przedsiębiorstwa.

Instytucją zarządzającą jest Ministerstwo Gospodarki i Pracy¹⁰. Jest ono odpowiedzialne za skuteczność i prawidłowość zarządzania oraz wdrażania programu. W każdym z 16 regionów funkcjonuje Instytucja Pośrednicząca. Jej rolę pełni Urząd Wojewódzki, który zajmuje się podpisywaniem umów o przyznanie dofinansowania, przewodniczeniem Podkomitetowi Monitorującemu, wdrażaniem ZPORR w województwie i prowadzeniem jego sekretariatu. Urząd wojewódzki jest odpowiedzialny za prawidłowe wprowadzenie danych przekazywanych przez beneficjentów do systemu informatycznego. W regionach rolę Instytucji Wdrażającej pełnią Urzędy Marszałkowskie. Do ich kompetencji należy przyjmowanie wniosków, przewodniczenie Regionalnemu Komitetowi Sterującemu i prowadzenie jego sekretariatu, wybór projektów, przekazywanie listy rankingowej projektów

⁶ M. Słodowa-Helpa, *Absorpcja funduszy Unii Europejskiej. Nieprzewidziane scenariusze, nadzieje, dylematy i obawy*, „Wspólnoty Europejskie” nr 4 (161) 2005, s. 13.

⁷ Dz. U. Nr 116, poz. 1206 ze zm.

⁸ Uzupełnienie ZPORR określa: cel programu, strategię jego osiągnięcia, wpływ realizacji ZPORR na kwestie horyzontalne, szczegółowy opis priorytetów, działań, zasady kwalifikwalności, opis zarządzania finansowego.

⁹ Zob. *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego*. Dokument przyjęty przez Komitet Monitorujący ZPORR 16 kwietnia 2004 roku oraz Zespół przygotowawczy Komitetu Integracji Europejskiej w dniu 20 kwietnia 2004 roku, Warszawa 2004.

¹⁰ Obecnie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

zatwierdzonych przez Zarząd Województwa instytucji pośredniczącej, pełnienie roli instytucji wdrażającej dla Priorytetu II ZPORR¹¹.

Formuła zgłoszeniowa projektu o dofinansowanie w ramach ZPORR polega na składaniu wniosków w odpowiedzi na konkurs ogłoszony przez Urząd Marszałkowski. Wiąże się to z przejściem wniosku przez czterostopniowy proces oceny:

1) ocenę formalną – gdzie weryfikacji podlega sam wniosek i wszystkie załączone dokumenty;

2) ocenę merytoryczno-techniczną, którą przeprowadzają eksperci reprezentujący marszałka, wojewodę i instytucje regionalne. W ramach tego etapu oceniana jest trwałość projektu, wykonalność instytucjonalna i techniczna, wpływ na realizację polityk horyzontalnych, kompleksowość projektu. Dokumentem, na podstawie którego dokonuje się tej oceny jest Studium wykonalności. Wszystkie projekty, które otrzymają ponad 60% punktów są przekazywane pod obrady Regionalnego Komitetu Sterującego (RKS);

3) ułożeniem rankingu projektów, którego dokonuje RKS – ciało opiniodawczo-doradcze Zarządu Województwa;

4) decyzją o wyborze projektów – Zarząd Województwa wybiera projekty rekomendowane przez RKS do dofinansowania.

Realizacja ZPORR była zróżnicowana. Najbardziej zaawansowana była realizacja Priorytetu III. Z kolei najniższe płatności zrealizowano w Priorytetach II i IV. Do końca 2005 r. w ramach Priorytetów I, II i III ZPORR Zarządy Województw wybrały do realizacji 6 919 wniosków na kwotę 10 mld zł, co stanowiło 89% alokacji na lata 2004-2006. Nie oznacza to, że na tym etapie wdrażania ZPORR nie było żadnych problemów i zagrożeń, które wpływały negatywnie na szybkość wykorzystania pomocy UE¹². Z ustaleń Najwyższej Izby Kontroli wynika, że sam proces oceny wniosków przebiegał z opóźnieniami w stosunków do terminów wymaganych w Podręczniku procedur wdrażania ZPORR¹³. Pomimo długotrwałych procedur, projekty zatwierdzane przez Zarządy Województw były jednak niepoprawne. Szacuje się, że średni termin od złożenia wniosku przez beneficjenta do przekazania do urzędu wojewódzkiego trwał około 140 dni roboczych¹⁴.

Po ocenie formalnej wniosku opinię o nim wyrażał Panel Ekspertów, który zgodnie z Podręcznikiem procedur wdrażania ZPORR powinien składać się z osób posiadających wykształcenie magisterskie lub tytuł magistra inżyniera i minimum 5-letnie doświadczenie w zakresie niezbędnym do oceny danego projektu¹⁵.

Często jednak okazywało się, że marszałkowie województw do oceny projektów powoływali osoby, które nie posiadały odpowiedniej wiedzy w zakresie ocenianych przedsięwzięć. Zdarzało się np., że projekty budowlane oceniali mgr inż. chemii, emerytowany pracownik komendy wojewódzkiej policji, mgr fizyki, mgr inż.

¹¹ E. Bieńkowska, *Pierwszy okres wdrażania Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego w województwie Śląskim*, „Wspólnoty Europejskie” nr 7/8 (164/165), 2005, s. 27.

¹² M. Słodowa-Hełpa, *Absorpcja funduszy...*, s. 14.

¹³ *Ogólny Podręcznik Wdrażania ZPORR*, Warszawa 2004, s. 42 i następne.

¹⁴ *Informacja o wynikach kontroli wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR)*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2006, s. 25.

¹⁵ Ekspert taki powinien posiadać wiedzę na temat programowania projektów, cyklu życia projektów, oceny wskaźników finansowych i ekonomicznych i zasad monitorowania projektów.

rolnictwa, mgr inż. ogrodnictwa, instruktor tańca, mgr filologii germańskiej¹⁶. Oceny takie powodowały liczne odwołania wnioskodawców od podjętych decyzji finalnych. Powodowało to sytuacje, w których niektóre „zwycięskie” projekty choć przeszły przez Panel Ekspertów zawierały dyskwalifikujące błędy. Odpadała część projektów, które uzyskiwały najwyższe oceny¹⁷. W wielu przypadkach nie jakość projektów była najważniejsza, ale układy polityczne i tzw. dojścia do organów decyzyjnych.

Kolejny etap to podpisanie umowy o dofinansowanie pomiędzy wojewodą pełniącym rolę Instytucji Pośredniczącej a beneficjentami. Wydawało się, że proces ten to formalność, jednakże tutaj właśnie pojawiały największe problemy i wątpliwości. Wojewoda kwestionował niektóre projekty, zarzucając im podstawowe błędy w opracowaniu. W związku z powyższym, wnioski były zwracane do Urzędu Marszałkowskiego w celu dokonania stosownych poprawek i uzupełnień przez beneficjentów. Po dokonaniu poprawek, wojewoda podpisywał umowę o dofinansowanie z beneficjentem. Do końca 2005 r. wartość umów o dofinansowanie wynosiła prawie 70% alokacji na lata 2004-2006.

Najwyższy poziom zakontraktowania środków UE w ramach ZPORR osiągnięto w województwach pomorskim, lubuskim, wielkopolskim i kujawsko-pomorskim. Wartość zawartych umów przekraczała 80% alokacji środków. Z kolei najniższy poziom zakontraktowania zanotowano w województwach łódzkim, zachodnio-pomorskim, warmińsko-mazurskim i dolnośląskim, gdzie wartość zawartych umów nie osiągnęła 60% wartości alokacji na lata 2004-2006¹⁸.

Kolejnym problemem, na jaki natrafiali beneficjenci, były opóźnienia w zawieraniu umów przez wojewodów. Zgodnie z zapisami w Ogólnym podręczniku wdrażania ZPORR, wojewoda powinien zawrzeć umowę w ciągu 30 dni od pozytywnej decyzji Zarządu Województwa. Zaawansowanie procesu zawierania umów było bardzo zróżnicowane¹⁹. Z ustaleń Najwyższej Izby Kontroli wynika, że umowy były podpisane w przedziale 61-180 dni²⁰.

Innym problemem, z jakim stykali się beneficjenci, było faktyczne wykorzystaniem środków pochodzących z budżetu UE²¹. Nawet bowiem podpisanie umowy na dofinansowanie projektu nie gwarantuje otrzymania refundacji. W polskim systemie zarządzania środkami strukturalnymi, wykorzystanie środków wspólnotowych polega na refundacji poniesionych wydatków. Warunkiem uzyskania refundacji jest właściwe rozliczenie kolejnych etapów inwestycji i prawidłowe złożenie wniosku o płatność, z czym bywały niemałe problemy²².

Najczęściej popełniane błędy we wnioskach o płatność polegały na wskazywaniu wydatków niezgodnych z wydatkami ujętymi w złożonym wniosku

¹⁶ *Informacja o wynikach...*, s. 26.

¹⁷ M. Słodowa-Hełpa, *Absorpcja funduszy...*, s. 18.

¹⁸ *Informacja o wynikach...*, s. 27.

¹⁹ M. Słodowa-Hełpa, *Absorpcja funduszy...*, s. 15.

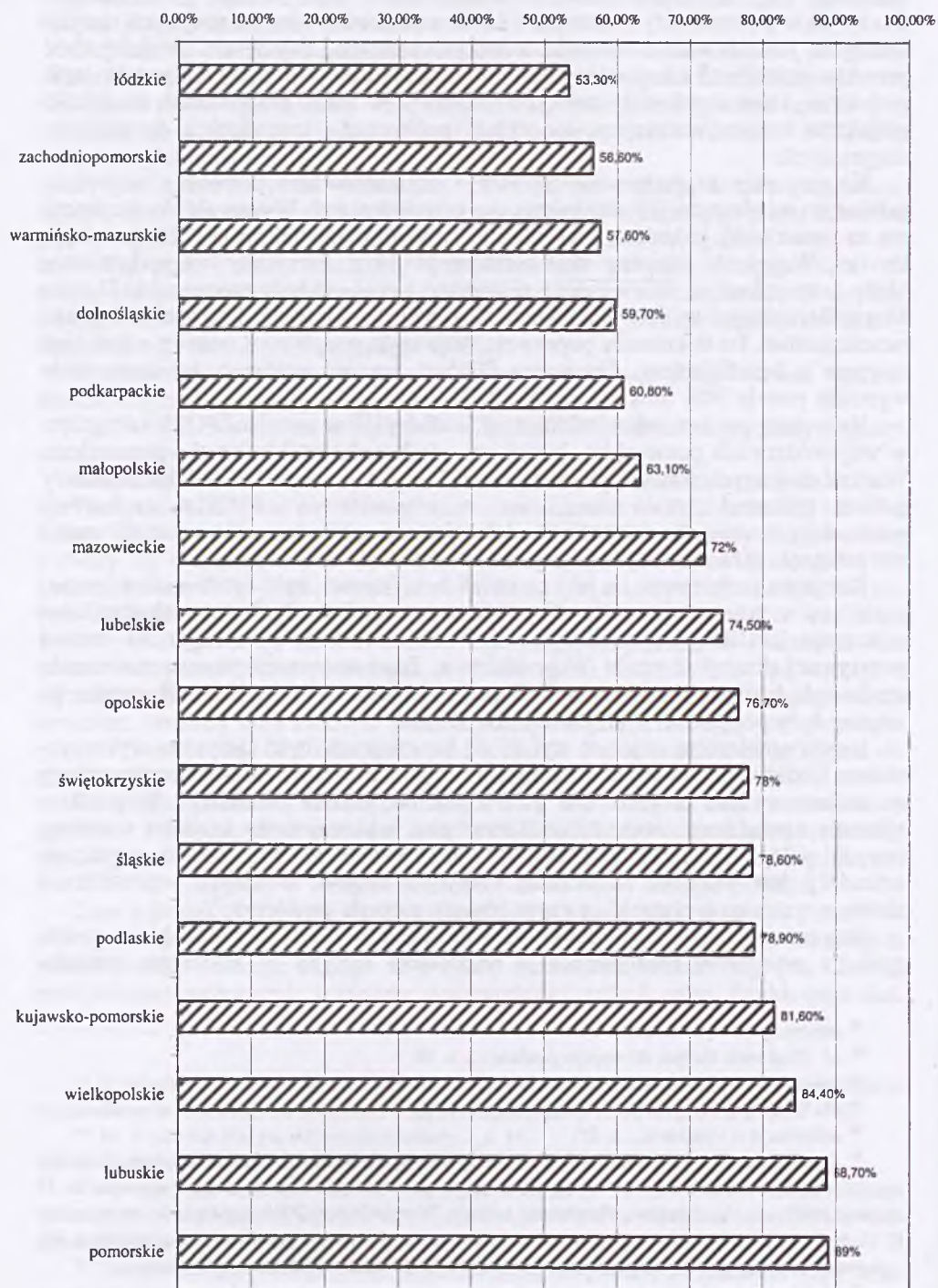
²⁰ *Informacja o wynikach...*, s. 27.

²¹ *Sprawozdanie z realizacji Narodowego Planu Rozwoju/ Podstaw Wsparcia Wspólnoty, przebieg realizacji za IV kwartał 2004 roku wraz z aktualizacją opartą o informacje miesięczne wg stanu na 31 stycznia 2005 roku*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa luty 2005; wystąpienie wiceminister K. Gurbiel, w trakcie konferencji „Fundusze Strukturalne w nowych państwach członkowskich UE – pierwsze doświadczenia”, zorganizowanej w dniach 21-22 marca 2005 roku w Warszawie.

²² M. Słodowa-Hełpa, *Absorpcja funduszy...*, s. 16.

WYKRES 1

Wartość umów o dofinansowanie w stosunku do całości środków dostępnych w województwach na lata 2004-2006



Źródło: *Informacja o wynikach...*, s. 27.

o dofinansowanie projektu, nieprzedstawianiu wymaganych załączników, niepoświadczaniu za zgodność z oryginałem oraz pomyłkach rachunkowych²³. Podkreślić należy, iż wiązać się to może w przyszłości z ukaraniem beneficjentów i zmuszeniem ich do zwrotu wydanych niezgodnie z projektem środków, nawet w kilka lat po zakończeniu finansowania. Z przyjętego w Unii rozwiązania wynika, że dokumentacja dotycząca pomocy publicznej musi być przechowywana przez 10 lat począwszy od daty zakończenia projektu, co może rodzić określone konsekwencje dla beneficjentów²⁴. Kontrowersyjną kwestią było sprawdzanie kwalifikowalności wydatków. Poprawność tej operacji była zazwyczaj sprawdzana na podstawie faktur lub innych dokumentów księgowych zawierających nazwy towaru lub usług oraz kwot poniesionych wydatków. Z kolei informacje zawarte w tych zestawieniach były niewystarczające do dokonania rzetelnej weryfikacji kwalifikowalności wydatków.

W wyniku przeprowadzonej kontroli NIK ustalił, że o ile instytucje zarządzające popełniały częste błędy lub naruszały procedury, o tyle realizacja projektów przez beneficjentów w większości przebiegała w sposób sprawny. Najczęstszymi nieprawidłowościami, z jakimi spotkali się kontrolerzy NIK były uchybienia dotyczące udzielania zamówień publicznych, opóźnień w realizacji projektów, prowadzenia ewidencji księgowej środków UE, realizacji działań promocyjnych i informacyjnych²⁵.

Z raportu przygotowanego przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego obejmującego stan wykorzystania środków w Polsce w ramach ZPORR wynikało, że do 31 marca 2006 r. wnioskowano o 26 576 621 567 zł, co stanowiło 233% realizacji zobowiązań na cały okres programowania (od uruchomienia programu).

Wartość projektów objętych umowami o dofinansowanie wynosi 8 613 318 514 zł, co stanowiło 75,6% realizacji zobowiązań na cały okres programowania. Wartość dokonanych płatności to 1 529 820 494 zł, co stanowi 13,43% realizacji zobowiązań na cały okres programowania²⁶.

W większości regionów w Polsce wartość podpisanych umów przekroczyła ponad 70% alokacji na lata 2004-2006. W trzech województwach wartość środków bjeta umowami wynosiła ponad 90% alokacji.

Najwyższy poziom zakontraktowania środków prawie 111% zaobserwowany został w województwie pomorskim. Z kolei najniższy poziom kontraktacji środków 63,37% osiągnął region łódzki. Najwyższy poziom płatności 28,83% dostępnych środków w ramach alokacji 2004-2006 uzyskano w województwie małopolskim. Z kolei najniższy 8,03% w łódzkim. Zatem jeżeli przyjąć, że poprzez efektywne wykorzystanie środków strukturalnych rozumie się wielkość dokonanych refundacji to najbardziej sprawnym województwem w pozyskiwaniu środków pomocowych, realizacji procedur, zarządzaniu projektami jest region małopolski.

Mimo niewielkiego do I kwartału 2006 r. stanu płatności dokonanych na konta beneficjentów wydaje się, że zaofertowane fundusze w ramach ZPORR zostaną najprawdopodobniej w całości wykorzystane. Ciągłe jednak aktualne pozostaje

²³ Informacja o wynikach..., s. 29.

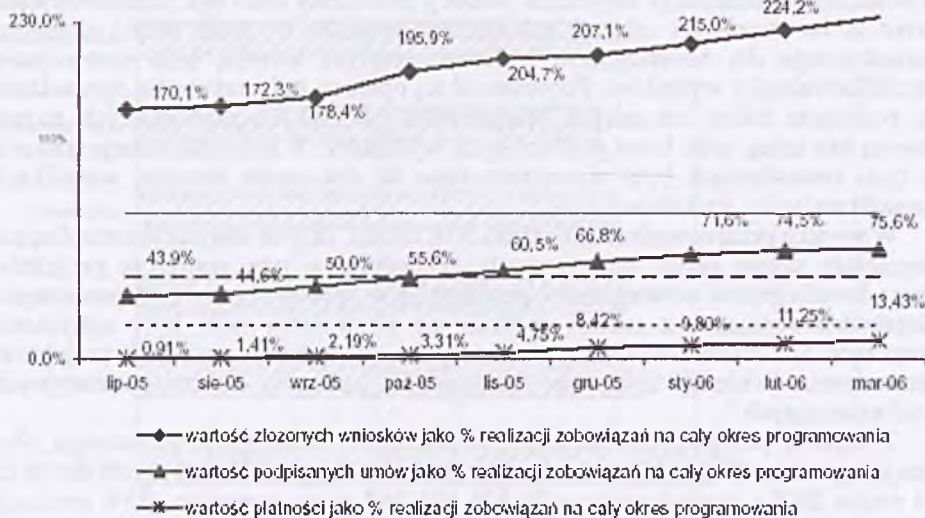
²⁴ Dotacje pod kontrolą, „Gazeta Prawna” 15 III 2005; R. Michalski, Marszałek selekcjonuje, wojewoda kontroluje, „Fundusze Europejskie” 2004, nr 6, s. 38-39.

²⁵ Informacja o wynikach..., s. 30.

²⁶ Informacja o stanie realizacji programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, marzec 2006.

WYKRES 2

Zmiana wartości złożonych wniosków, podpisanych umów i zrealizowanych płatności w ZPORR jako procentowy udział w zobowiązaniach na lata 2004–2006 (w ujęciu miesięcznym, stan na koniec marca 2006 r.)



Źródło: Informacja o stanie realizacji programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, marzec 2006, s. 9.

pytanie czy były one wydane w sposób, który umożliwi zrealizowanie głównego celu Narodowego Planu Rozwoju jakim jest wzrost konkurencyjności. W tym kontekście niektórzy autorzy podejmujący problematykę absorpcji środków strukturalnych przez Polskę, zadają sobie następujące pytania: czy otrzymane środki zostaną efektywnie wykorzystane, czy zrealizowane projekty zwiększą konkurencyjność wspólnot lokalnych oraz przedsiębiorstw, czy ZPORR nie będzie programem niezrealizowanych marzeń socjalnych, latającym dziury budżetowe?²⁷

Samorządy, aby zdobyć pieniądze z Unii Europejskiej muszą przede wszystkim posiadać strategię. Burmistrz, wójt czy prezydent musi wiedzieć, jak ma wyglądać ich miasto za 10 lat. Inaczej samorządy mogą zainwestować pieniądze w projekty, które nie przyczynią się do rozwoju. Inwestycje w szpitale czy hale sportowe niewątpliwie podnoszą jakość życia mieszkańców, jednakże pojawia się wątpliwość czy mają one coś wspólnego ze zwiększeniem konkurencyjności?

W polskich realiach gospodarczych cechą obecnej polityki rozwojowej jest preferowanie inwestycji w infrastrukturę. Inwestycje te stanowią, co prawda, warunek konieczny, lecz na pewno niewystarczający dla poprawy konkurencyjności. W tych obszarach potrzeby kraju są jednak największe²⁸. Wobec licznych

²⁷ M. Słodowa-Helpa, *Absorpcja funduszy...*, s. 16.

²⁸ *Wszyscy liczymy na więcej*, „Nasz region. Biuletyn informacyjny ZPORR” nr 2, 2004, s. 6-7.

TABELA 1

Wartość złożonych wniosków po ocenie formalnej, podpisanych umów oraz dokonanych płatności w stosunku do alokacji na cały okres programowania (ujęcie regionalne; stan na koniec marca 2006 r.)

| Województwo | Alokacja na lata 2004-2006 w euro | % realizacji zobowiązań na lata 2004-2006 na podstawie wniosków po ocenie formalnie | % wykorzystania alokacji na lata 2004-2006 na podstawie podpisanych umów | % wykorzystania alokacji na lata 2004-2006 na podstawie dokonanych płatności |
|---------------------|-----------------------------------|---|--|--|
| dolnośląskie | 223 637 527 | 199,17% | 92,40% | 9,47% |
| kujawsko-pomorskie | 141 913 022 | 276,77% | 91,54% | 21,63% |
| lubelskie | 200 997 680 | 286,05% | 63,88% | 13,45% |
| lubuskie | 82 522 619 | 290,18% | 76,28% | 24,48% |
| łódzkie | 157 098 460 | 228,38% | 63,37% | 8,03% |
| małopolskie | 185 260 223 | 327,15% | 82,07% | 28,83% |
| mazowieckie | 299 839 945 | 172,92% | 84,07% | 8,36% |
| opolskie | 76 754 610 | 210,25% | 81,78% | 12,90 |
| podkarpackie | 192 162 618 | 191,44% | 72,97% | 15,47% |
| podlaskie | 109 886 094 | 329,74% | 82,34% | 22,80% |
| pomorskie | 159 583 322 | 258,90% | 110,9% | 14,23% |
| śląskie | 279 961 053 | 283,10% | 82,89% | 9,98% |
| świętokrzyskie | 133 078 133 | 241,60% | 83,03% | 14,84% |
| warmińsko-mazurskie | 181 947 076 | 189,29% | 69,43% | 12,29% |
| wielkopolskie | 196 027 956 | 177,52% | 88,84% | 17,45% |
| zachodniopomorskie | 139 965 770 | 264,49% | 69,93% | 12,02% |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji uzyskanych od instytucji zarządzającej. Informacja o stanie realizacji programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, marzec 2006, s. 12.

potrzeb i wciąż niewystarczających środków władze samorządowe muszą umiejętnie rozstrzygać niełatwe dylematy wyboru priorytetów oraz programów i projektów. Jest to szczególnie istotne w obliczu finalizowania prac nad Narodowym Programem Rozwoju 2007-2013, przewidywanej decentralizacji wdrażania funduszy a nadto znacznie większych niż obecnie środków do zagospodarowania²⁹.

O ile wdrażanie projektów w ramach ZPORR rodziło różne komentarze, to rozdysponowanie środków dla przedsiębiorców wzbudzało kontrowersje. W latach

²⁹ Zob. Analiza możliwości wprowadzenia regionalnego systemu zarządzania funduszami strukturalnymi UE w Polsce w latach 2007-2013, pod red. T. G. Grosse, Warszawa 2005, s. 23 i nast.

2004-2006 przedsiębiorcy mogli skorzystać ze środków alokowanych w kilku programach operacyjnych. Jednakże najszerzej pomoc unijną traktował Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, uruchomiony pod koniec 2004 r. Program jest podzielony na trzy priorytety tematyczne. Priorytet I dotyczy instytucji otoczenia biznesu, czyli organizacji, które wspierają przedsiębiorców w Polsce. Priorytet II zawiera środki przeznaczone bezpośrednio dla przedsiębiorców, Priorytet III to pomoc techniczna, czyli dofinansowanie działań związanych z obsługą Programu Operacyjnego przez administrację publiczną³⁰.

W okresie programowania 2004-2006 na bezpośrednie inwestycje dla przedsiębiorców z Priorytetu II SPO WKP przeznaczono łącznie 683 mln euro, co stanowi 8% alokacji wszystkich funduszy dla Polski. Priorytet ten składa się z różnych działań: Działanie 2.1 dotyczy dotacji dla przedsiębiorców, którzy chcą skorzystać z doradztwa, czyli tzw. dofinansowanie na specjalistyczne doradztwo; Działanie 2.2 podzielono na dwa poddziałania, z których 2.2.1 dotyczy dotacji inwestycyjnych dla przedsiębiorców, natomiast 2.2.2 dotyczy dotacji na promocję przedsiębiorstwa na targach i wystawach. Specyficzną cechą poddziałania 2.1.1 był brak górnego limitu dotacji.

Ponadto w założeniu środki winny być alokowane dla małych i średnich przedsiębiorstw. Tak się jednak nie stało, gdyż fundusze w większości trafiły do dużych przedsiębiorstw³¹. Podkreślić należy, że dystrybucja środków w tym poddziałaniu została dokonana niezgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej³², co może mieć w przyszłości negatywne skutki dla Polski. Kolejne działanie, które cieszyło się wielkim zainteresowaniem dotyczyło dotacji dla przedsiębiorstw.

W ramach Działania 2.3 Bezpośrednie inwestycje dla przedsiębiorców maksymalna kwota dofinansowania wynosiła 1 250 000 zł. O tym, że było ono najbardziej interesujące świadczy liczba złożonych wniosków, których wartość ponad czterokrotnie przekroczyła założony budżet. Negatywną cechą tego instrumentu były zbyt duże bariery formalne, które powodowały, że wiele projektów zostawało odrzuconych już na etapie oceny formalnej.

Alokacja funduszy na cały program Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw wynosiła 1 251 098 419 zł, a wniosków złożono na kwotę 12 525 029 034 zł. Zatem wartość złożonych wniosków stanowiła 260,9% realizacji zobowiązań na cały okres programowania. W efekcie zakontraktowano 61,6% środków.

Do 31 marca 2006 r. wartość dokonanych płatności wynosiła, 283 863 989 zł, co stanowiło 5,91% realizacji zobowiązań na cały okres programowania.

W ramach działania 2.3 dokonano refundacji na kwotę 90 554 082 zł, co stanowiło 9,39% realizacji zobowiązań na cały okres programowania³³.

Najpoważniejszymi barierami dla przedsiębiorców w tym okresie były:

– zła komunikacja z beneficjentami – portal internetowy nie prezentował praktycznie wszystkich informacji, ponadto były one bardzo rozproszone po wielu witrynach internetowych;

³⁰ Zob. Sektorowy Program Operacyjny „Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw”, Warszawa 2004, s. 4-6.

³¹ Z tego poddziałania KGH Polska Miedź S.A. otrzymała 31,9 mln zł.

³² „Pokonywanie barier w pozyskiwaniu funduszy unijnych”, konferencja prasowa *Bussines Center Club*, Warszawa, 15 maja 2006 r. Materiały dostępne na www.bcc.pl

³³ Opracowanie własne na podstawie informacji uzyskanych od instytucji zarządzającej. *Informacja o stanie realizacji programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, marzec 2006, s. 7.

– niedopracowane oprogramowanie – przedsiębiorcy często skarżyli się na funkcjonujący generator wniosków. Był on zmieniany ponad 60 razy, dodatkowo nadal występują w nim błędy, które wcześniej powodowały odrzucenie wniosków;

– niejasne i niespójne dokumenty – beneficjenci wskazują że wytyczne dotyczące składania wniosków zmieniały się w trakcie rundy aplikacyjnej. W wielu dokumentach występowały sprzeczności i błędy;

– bardzo duża liczba załączników – potencjalni wnioskodawcy zostali obciążeni kosztami przygotowania stosów załączników, często zbędnych przy podejmowaniu decyzji przez odpowiednie instytucje dokonujące oceny projektów;

– brak partnerstwa publiczno-prywatnego – mimo zapowiedzi polskie władze nie wprowadziły tego instrumentu w działaniach skierowanych do instytucji publicznych³⁴.

Przedsiębiorcy wskazywali, że polski system absorpcji jest oparty na założeniu, „aby wszystko było zgodne z procedurami”, natomiast na plan drugi odsuwa się dobre pomysły. Środki unijne uzyskują te projekty, które są najsprawniejsze formalnie, nie zaś te, które mają największą wartość merytoryczną. Osoby oceniające projekty wychodziły często z błędnego założenia, że jeśli ktoś nie poradził sobie z poprawnym złożeniem wniosku wraz z załącznikami, to nie poradzi sobie z realizacją projektu. Cały czas aktualna była teza, że na integracji europejskiej skorzystają te podmioty, które będą potrafiły skutecznie uruchomić mechanizm kreowania konkurencyjności poprzez prawidłowe zarządzanie i rozliczenie projektu, co jest o wiele trudniejsze niż samo przygotowanie wniosku o dofinansowanie³⁵.

Kolejnym programem dość istotnym z punktu widzenia potrzeb beneficjentów był Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich, celem którego było wsparcie finansowe dla rolników. Program został skonstruowany na potrzeby wynikające ze środowisk wiejskich, gdzie głównymi problemami są przeludnienie agrarne, bezrobocie, nadmierne rozdrobnienie gospodarstw oraz brak kapitału. Przystąpienie Polski do Unii postrzegane było jako szansa na przezwyciężenie barier i problemów występujących na obszarach wiejskich³⁶. Krytyczna sytuacja ekonomiczna gospodarstw rolnych w kraju wymagała potężnego wsparcia finansowego, które dzięki zjednoczeniu z Unią Europejską stało się realne³⁷.

W tym celu Unia Europejska od lat stosuje instrumenty współfinansowania rozwoju regionów wiejskich zarówno z Sekcji Gwarancji, jak i Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej. Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich (SPO-ROL) obejmuje programy finansowane z Sekcji Orientacji, a stworzony Program Rozwoju Obszarów Wiejskich³⁸ z Sekcji

³⁴ „Pokonywanie barier w pozyskiwaniu funduszy unijnych”...

³⁵ Por. M. Słodowa-Hejpa, *Absorpcja funduszy...*, s. 19.

³⁶ Zob. *Meandry instytucjonalizacji; Dostosowanie Polski do Unii Europejskiej, EU-monitoring VI*, pod red. M. Marody, J. Wilkina, Kraków 2003, s. 30-37.

³⁷ G. Gorzelak, *Sytuacja gospodarstw rolnych w ujęciu przestrzennym przed i po zjednoczeniu Polski z Unią Europejską*, w: *Dostosowanie Polskiego rynku rolnego do wymogów Unii Europejskiej*, Raport Agencji Rynku Rolnego, Warszawa 2003, s. 78.

³⁸ W skład PROW wchodzi takie działania jak: wcześniejsze emerytury, wspieranie produkcji rolnej zgodnych z wymaganiami ochrony środowiska, zalesianie ziemi, wspieranie obszarów o niekorzy-

Gwarancji³⁹. Wsparcie finansowe kierowane do rolników w ramach SPO-ROL stanowi całkowicie nowe jak na polskie warunki kompleksowe podejście do problematyki rozwoju obszarów wiejskich. Na realizację programu na lata 2004-2006 przeznaczono ponad 1784 mln euro.

Program SPO-ROL składa się z trzech priorytetów:

- I Wspieranie zmian i dostosowań w sektorze rolno-żywnościowym,
- II Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich,
- III Pomoc techniczna.

W ramach pierwszego priorytetu realizowane są następujące działania:

- Działanie 1.1 Inwestycje w gospodarstwach rolnych,
- Działanie 1.2 Ułatwianie startu młodym rolnikom,
- Działanie 1.3 Szkolenia,
- Działanie 1.4 Wsparcie doradztwa rolniczego,
- Działanie 1.5 Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych.

Z kolei w drugim priorytecie Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich znajdują się kolejno występujące po sobie działania:

- Działanie 2.1 Przywracanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego naturalną katastrofą lub pożarem oraz wprowadzenie odpowiednich instrumentów zapobiegawczych,
- Działanie 2.2 Scalanie gruntów,
- Działanie 2.3 Odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego,
- Działanie 2.4 Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów,
- Działanie 2.5 Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi,
- Działanie 2.6 Rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem,
- Działanie 2.7 Pilotażowy Program Leader +.

W ramach trzeciego priorytetu Pomoc techniczna funkcjonują trzy działania:

- Działanie 3.1 Wsparcie systemu zarządzania i wdrażania programu,
- Działanie 3.2 Rozwój instytucjonalny,
- Działanie 3.3 Informowanie i promocja programu.

Instytucją zarządzającą SPO-ROL jest Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Instytucją wdrażającą Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁴⁰.

Program ruszył dość późno, a niektóre działania dopiero niemalże po roku członkostwa w Unii Europejskiej.

Najważniejszymi działaniami, z punktu widzenia potencjalnych rolników, były: Ułatwianie startu młodym rolnikom, Inwestycje w gospodarstwach rolnych, Różnicowanie działalności rolniczej oraz Scalanie gruntów. Działanie Ułatwianie startu młodym rolnikom ma na celu przyspieszyć wymianę pokoleń w rolnictwie poprzez

stnych warunkach naturalnych, wsparcie gospodarstw niskotowarowych, wspieranie grup producenckich, pomoc techniczna.

³⁹ J. Rowiński, *Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej (rolnictwo)*, w: *Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Raport z badań*, Centrum Europejskie Natolin 2003, s. 117.

⁴⁰ *Uzupełnienie Sektorowego Programu Operacyjnego. Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich*, Warszawa 2005, s. 2-7.

stworzenie możliwości finansowych na przejęcie i modernizację gospodarstwa osobom młodszym⁴¹. Działanie Inwestycje w gospodarstwach rolnych, wspiera projekty mające na celu poprawę dochodowości gospodarstw rolnych. W ramach tego instrumentu rolnicy mogą pozyskać dofinansowanie na zakup gruntów, maszyn, urządzeń, jak również na inwestycje związane z budową lub modernizacją budynków inwentarskich⁴². Podstawowym zadaniem działania Różnicowanie działalności rolniczej jest stworzenie rolnikom możliwości dywersyfikacji swojej działalności, oparty na istniejących zasobach nie tylko samego gospodarstwa, ale również w zasadzie całego regionu. Głównymi beneficjentami tego działania są gospodarstwa o najmniejszej skali produkcji⁴³.

Głównym celem działania Scalanie gruntów jest poprawa sytuacji w zakresie rozłogu gruntów poszczególnych gospodarstw⁴⁴. Tempo wdrażania poszczególnych instrumentów SPO-ROL jest bardzo zróżnicowane. Instytucje wdrażające dość późno ogłosiły konkursy z powodu braku odpowiednich aktów prawnych oraz procedur potrzebnych do uruchomienia całego programu. Na 31 marca 2006 r. całego SPO-ROL wnioskowano o 5 083 876 459 zł, co stanowiło 111,0% realizacji zobowiązań na cały okres programowania. Podpisano umowy na kwotę 3 043 554 289 zł, co stanowiło 66,5% realizacji zobowiązań na cały okres programowania. Wydatkowano 981 420 899 zł, co stanowiło 21,45% realizacji zobowiązań na cały okres programowania⁴⁵.

Największe zainteresowanie wśród rolników stanowiły działania Inwestycje w gospodarstwach rolnych oraz Ułatwianie startu młodym rolnikom. Zainteresowanie tymi instrumentami było bardzo duże i dostępne limity finansowe zostały przekroczone. Sytuacja ta napawa optymizmem i pozwala sugerować, że polscy rolnicy powoli przekonują się do unijnych instrumentów pomocowych i przełamują swoją nieufność wobec Unii Europejskiej. Proces ten dokonuje się jednak dość wolno. Wpływa na to, między innymi, niewydolność instytucjonalna agencji odpowiedzialnych za wdrażanie środków⁴⁶. W szczególności chodzi o funkcjonowanie Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), która dała się poznać jako instytucja dość opieszale dystrybuująca środkami unijnymi. Zainteresowanie działaniem Ułatwianie startu młodym rolnikom pokazuje, że instrument ten może w istotny sposób złagodzić problem odpływu młodych ludzi z rolnictwa i terenów wiejskich.

Niewielkim zainteresowaniem cieszyło się działanie Różnicowanie działalności rolniczej. Stosunkowo małe zainteresowanie może jednakże wskazywać na wciąż niewystarczającą politykę informacyjną na temat dostępnych środków. Wynikać może również z braku środków własnych rolników wymaganych przy ubieganiu się o dotacje⁴⁷. Znaczenie może mieć też konieczność skompletowania obszernej

⁴¹ *Ibidem*, s. 23.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Ibidem*, s. 89.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 73.

⁴⁵ Opracowanie własne na podstawie informacji uzyskanych od instytucji zarządzającej. *Informacja o stanie realizacji programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, marzec 2006, s. 15.

⁴⁶ J. Fałkowi, *Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”*. *Próba oceny dotychczasowych efektów*, „Analizy i Opinie”. Instytut Spraw Publicznych www.isp.org.pl.

⁴⁷ Zasada dodatkowości (*additionality*) – reguluje działanie funduszy strukturalnych Unii. Stanowi,

dokumentacji i widmo stracenia kilku dni w urzędach, co dodatkowo wzmacnia fakt niewydolności ARiMR. Najbardziej negatywne spostrzeżenia dotyczą działania Scalanie gruntów rolnych, które do I kwartału 2006 r. w kilku województwach nie zostało uruchomione.

Od uruchomienia programu w działaniu Inwestycje w gospodarstwach rolnych wnioskowano o 1 023 424 255 zł. W rzeczywistości ARiMR zakontraktowała 80 668 013 zł, co stanowi 61,6% realizacji zobowiązań na cały okres programowania. Dokonano refundacji na konta beneficjentów kwoty 77 913 232 zł, co stanowi 24% realizacji zobowiązań na cały okres programowania.

W działaniu Ułatwienie startu młodym rolnikom zawarto w I kwartale 2006 r. umowy na kwotę 531 000 000 zł, co stanowi 106,5% realizacji zobowiązań na cały okres programowania. Wydatkowano 516 187 500 zł, co stanowi 103,50% realizacji zobowiązań na cały okres programowania. W związku z tym dokonano przesunięć środków z Priorytetu II⁴⁸. W przypadku działania Scalanie gruntów wartość projektów objętych umowami o dofinansowanie wyniosła 46 272 399 zł, co stanowi 70,9% zakontraktowania środków. Nie dokonano żadnej refundacji na konta beneficjentów⁴⁹.

Dla całościowej oceny wykorzystania środków w ramach omawianego SPO ważne jest terytorialne zróżnicowanie wykorzystanej pomocy. Z geograficznego punktu widzenia nie można mówić o równomiernym zainteresowaniu rolników uczestnictwem w oferowanych programach. Działanie Inwestycje w gospodarstwach rolnych cieszy się największym zainteresowaniem w województwach mazowieckim i wielkopolskim. Optymistyczny jest fakt, iż pozycję lidera oraz pozostałe lokaty zajmują odpowiednio województwa: mazowieckie, kujawsko-pomorskie, łódzkie i podlaskie. Zdecydowanie poniżej średniej krajowej wypadają pozostałe województwa. W podkarpackim i małopolskim wykorzystanie pomocy w omawianym działaniu jest najmniejsze⁵⁰.

Z kolei liczba zakontraktowanych wniosków o dofinansowanie w ramach działania Różnicowanie działalności rolniczej jest wysoka w szczególności w Małopolsce, a najmniejsza w Opolskim. Wynik ten może wskazywać na to, że rolnicy z regionu opolskiego widzą siebie raczej w zawodach pozarolniczych i nie wiążą specjalnie nadziei z rozwojem swojego gospodarstwa. Drugą pozycję zajmuje województwo wielkopolskie, a na trzeciej sytuacji się podkarpackie.

Największe zainteresowanie działaniem Ułatwienie startu młodym rolnikom podobnie jak Inwestycjami w gospodarstwach rolnych zaobserwować można w gospodarstwach na Mazowszu i Wielkopolsce. Trzecią pozycję zajmuje Lubelszczyzna. Spowodowane to jest tym, że w Wielkopolsce istnieje ponadprzeciętny odsetek gospodarstw użytkowanych przez osoby poniżej 40 roku życia, a więc tych, dla których przewidziane jest niniejsze działanie.

że środki przekazywane przez Komisję Europejską z funduszy mają być tylko uzupełnieniem środków zgromadzonych na dany program (projekt) przez odpowiednie władze krajowe (regionalne, lokalne).

⁴⁸ Opracowanie własne na podstawie informacji uzyskanych od instytucji zarządzającej. *Informacja o stanie realizacji programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, marzec 2006, s. 15.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ J. Fałkowi, *Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”*. *Próba oceny dotychczasowych efektów*, „Analizy i Opinie” Instytut Spraw Publicznych. www.isp.org.pl

Pewnym rozczarowaniem może być nieduża popularność tego działania w województwie pomorskim, które pod względem liczby młodszych rolników znajduje się na czwartym miejscu w Polsce. Niepokój może budzić także zdecydowanie mniejsza liczba wniosków złożonych w województwach podkarpackim, śląskim i lubuskim, a więc tam, gdzie proces wymiany pokoleń jest najbardziej pożądany i powinien postępować najszybciej⁵¹.

Warto zwrócić uwagę, że największej wniosków od III kwartału 2004 r. do I kwartału 2006 r. w ramach działania Scalanie gruntów złożono w Małopolsce. Drugie miejsce zajmuje Śląsk, kolejne województwo lubelskie, a więc te, gdzie występuje tzw. problem szachownicy gruntów. Rolnicy nie radzą sobie z dokumentacją aplikacyjną, samo zaś zarządzanie projektem stanowi nie lada wyzwanie. Problemy te powodują, że nie dokonano jeszcze żadnej płatności na konta programowe beneficjentów.

Z programem SPO-ROL wiązano duże nadzieje. Przede wszystkim liczone na to, że program ten w efekcie przyczyni się do poprawy struktury agrarnej i efektywności produkcji, co z kolei mogłoby przełożyć się na korzystne zmiany w strukturze polskiego rolnictwa. Jednakże procedury akceptacji wniosków stworzyły sposobność do dokonywania całkowicie fikcyjnych zmian, które albo nie wprowadzały żadnej nowej jakości, albo przynosiły skutki wręcz odwrotne. W tym kontekście można stwierdzić, że program ten nie stanowi cudownego panaceum na wszystkie problemy polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich. Zauważyć należy, iż skorzystanie z pomocy nie jest jedynie wykorzystaniem okazji, ale wyrazem chęci sprostania wymaganiom stawianym przez rynek. Co prawda występujące mankamenty w systemie instytucjonalnym, skomplikowane procedury wpływają negatywnie na podejście rolników do funduszy pomocowych, jednakże dość wysoka liczba złożonych wniosków o dofinansowanie świadczy może jednak o zmianie przeświadczenia o nieopłacalności produkcji rolnej. Wszystko to daje pewne nadzieje, w szczególności związane z realokacją ziemi i poprawą struktury obszarowej polskiego rolnictwa.

*

Oceniając dotychczasowe wykorzystanie środków strukturalnych można poczynić kilka refleksji. W przyjętym przez Polskę systemie zarządzania środkami strukturalnymi, o ich wykorzystaniu traktuje wielkość dokonanych refundacji. W szczególności niska wartość refundacji z budżetu 2004 r., zgodnie z zasadą N + 2, może powodować zwrot niewykorzystanych pieniędzy. Środki te miały być rozliczone do końca 2006 r., w przeciwnym wypadku Polsce mogły przepaść niewykorzystane kwoty na 2004 r. Komisja Europejska bowiem dokonuje oceny wykorzystania na podstawie środków przekazanych beneficjentom. Na szczęście wprowadzone zmiany w sposobie wydatkowania środków strukturalnych przyczyniły się do wykorzystania funduszy zaprogramowanych na 2004 rok. Jest to jednak ostrzeżenie, by w kolejnym okresie programowania 2007-2013 unikać takich sytuacji.

Występujący problem z płatnościami potwierdzają także urzędnicy Instytucji Zarządzającej twierdząc, że „środki niewykorzystane z puli roku 2004 to pieniądze stracone przez Polskę”⁵². Należy zatem podjąć wszelkie wysiłki w celu bardziej skoordynowanych działań mających na celu wykorzystanie alokacji na 2004 r. W tym celu Instytucja Zarządzająca w II kwartale 2006 r. uprościła maksymalnie

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² J. Świdarska, Dyrektor departamentu WKP Ministerstwa Gospodarki, www.mrr.gov.pl

procedury. Powoduje to sytuację, w której beneficjenci w odpowiedzi na ogłoszony konkurs nie muszą składać wszystkich załączników, tylko wniosek i biznesplan. Dopiero po ich ocenie instytucje angażują beneficjentów do stosownych uzupełnień dokumentów o wymagane załączniki. Ocenic należy, że jest to bardzo pozytywny kierunek zmian w dystrybucji środków strukturalnych.

Pewną barierą w wykorzystaniu środków jest zbyt duża liczba programów operacyjnych oraz wyszczególnionych w nich działań, co powoduje, że trudno jest się zorientować skąd i na co można uzyskać pieniądze. Każda, nawet najmniejsza zmiana formularzy i dokumentów odbywa się poprzez wydanie rozporządzenia, co znacznie wydłuża okres oczekiwania na zmiany. Problemem jest także duża rotacja kadr w instytucjach zajmujących się dystrybucją funduszy strukturalnych, co powoduje, że brakuje doświadczonych kadr w tym zakresie⁵³. Osoby pracujące w jednostkach administracji samorządowej, rządzie rządowej, które zajmują się środkami europejskimi, bardzo często w związku z dość niskimi zarobkami zmieniają pracę. Przechodzą do dużych firm konsultingowych, doradczych, które oferują o wiele wyższe wynagrodzenie. Często sami stają się właścicielami takich przedsiębiorstw.

Firmy natomiast bardzo chętnie zatrudniają takie osoby ze względu na to, iż posiadają one bagaż doświadczeń, a także odpowiednie kontakty. Z kolei administracja odpowiedzialna za wdrażanie, dystrybucję, czy zarządzanie środkami strukturalnymi prowadzi bardzo „dziwną politykę”. Często zatrudniani są „znajomi” albo młodzi ludzie bez doświadczenia w zakresie gospodarowania środkami pomocowymi. W efekcie, po roku pracy pracownicy ci odchodzą do sektora prywatnego, co powoduje, że instytucje nie dysponują stabilną i kompetentną kadrą odpowiedzialną za realizację projektów.

Dość negatywnym aspektem są dublujące się kompetencje pracowników poszczególnych instytucji dokonujących ocen projektów. Wydaje się, że kilkukrotna ocena formalna projektu przez poszczególne instytucje nie jest rozwiązaniem dobrym. W rezultacie przedłuża to cały okres oceny powodując, że założone przez beneficjentów harmonogramy ulegają zmianom – powstaje kolejna liczba załączników i dokumentów. Dość kontrowersyjne wydają się także kwestie wytycznych, które ciągle się zmieniają, w dodatku wydawane są bez podstawy prawnej. Sprawia to, że instytucje posługując się nimi interpretują je w sposób dowolny. Interpretacje takie są niekiedy krzywdzące wobec beneficjentów, którzy pozostają bezradni, gdyż nie posiadają skutecznego instrumentu prawnego, aby móc kwestionować podjęte decyzje przez instytucje.

Kolejnym ważnym utrudnieniem jest brak jasnych reguł oceny projektów. W efekcie dofinansowanie otrzymują wnioski merytorycznie słabe, dobre natomiast są odrzucane. Do niedawna jeszcze w niektórych województwach nie były znane publicznie nazwiska osób, które dokonywały ocen. Naruszało to podstawowe regulacje z zakresu dostępu do informacji publicznej, a także podważało transparentność dokonywanych ocen. Częstym negatywnym zjawiskiem jest niedotrzymywanie terminów przez instytucje odpowiedzialne za zarządzanie środkami strukturalnymi. Brak przepisów prawnych w tej kwestii, powoduje, że nie można wyegzekwować decyzji od opieszalej czy aroganckiej instytucji, co jest szczególnie przykre, kiedy waga się losy podjętych zmierzeń inwestycyjnych beneficjentów.

Optymizmem napawa liczba złożonych wniosków. Pozwała to na odrzucenie tezy, którą formułowano jeszcze w okresie przedakcesyjnym w odniesieniu do

⁵³ *Ibidem*.

niewykorzystania części środków z PHARE, że polska administracja, przedsiębiorcy i rolnicy nie poradzą sobie z realizacją projektów finansowanych z funduszy strukturalnych. Duża liczba złożonych wniosków świadczy o zdolności i umiejętności przygotowania dokumentacji aplikacyjnej.

Pozytywnie należy ocenić politykę informacyjną. Chociaż informacje są porzucane po różnych portalach internetowych, jednakże w porównaniu z okresem przedakcesyjnym, sytuacja uległa wyraźnej poprawie. Ponadto zwiększył się dostęp do raportów dotyczących wykorzystania pomocy strukturalnej. W porównaniu z okresem przedakcesyjnym jest to wielkie osiągnięcie, wtedy bowiem raporty były mało dostępne lub nie istniały wcale.

Pozytywnym elementem funkcjonowania obecnego systemu rozdziału środków pomocowych jest wprowadzenie przez instytucje zarządzające instrumentu polegającego na skróceniu procedur w rozpatrywaniu i ocenianiu wniosków. Wprowadzone uproszczenia w udzielaniu zamówień publicznych do pewnych projektów również napawa optymizmem.

Reasumując, bez względu na to, że działania programów w wielu obszarach nie są widoczne od razu i nie ma możliwości dokonania ich precyzyjnej oceny, z dużym prawdopodobieństwem można stwierdzić, że znacznie poprawia się skuteczność działania wszystkich komórek związanych bezpośrednio z zarządzaniem programami operacyjnymi. Wszystkie powyżej zidentyfikowane bariery absorpcji unijnej pomocy w ramach środków strukturalnych, mocne i słabe strony oraz osiągnięty dzięki nim postęp w wielu dziedzinach życia gospodarczego i społecznego są bezcennym doświadczeniem dla Polski na przyszłość. Jeśli w kolejnej perspektywie finansowej Unii Europejskiej Polska ma skorzystać z unijnej pomocy strukturalnej w stopniu dobrym, to błędy popełnione podczas realizacji programów operacyjnych w latach 2004-2006 nie mogą się powtórzyć. Oferowane bowiem na lata 2007-2013 środki są ogromną szansą dla polskiej gospodarki i społeczeństwa. Przede wszystkim jednak należy je rozsądnie wydać, by przyspieszyć wzrost gospodarczy oraz tworzyć nowe miejsca pracy. Cele te są zasadnicze nie tylko dla realizacji odnowionej Strategii Lizbońskiej, lecz również dla Polski.

TOMASZ HOFFMANN

Poznań

ABSTRACT

The aim of the article is an analysis of the absorption of European funds by local governments, businessmen and farmers in the years 2004-2006. Experience obtained within the two years of Poland's membership in the EU has occasioned numerous questions, opinions and controversies concerning the usage, management and realization of projects co-financed from structural funds. All those comments demand a broader discussion in view of a new financial perspective of the EU for the years 2007-2013, with an increase of financial transfer up to 59.6 billion EUR. In comparison with the period of 2004-2006 this means an increase of funds by almost six times.

Thus, funds available in the years 2007-2013 are an enormous opportunity for Polish economy and society.