

Tomasz Grzegorz Grosse

SZANSE I ZAGROŻENIA DLA WYKORZYSTANIA FUNDUSZY UNII EUROPEJSKIEJ

Na podstawie analizy dokumentów planistycznych, przede wszystkim *Narodowego Planu Rozwoju*, autor dochodzi do wniosku, że należy podjąć jak najszybciej prace nad kolejnym planem rozwoju Polski, obowiązującym po roku 2006. Powinien on być gruntownie zmieniony w stosunku do obecnego dokumentu. Przede wszystkim musi uwzględniać szerszą perspektywę czasową i kłaść nacisk na krajowe cele i uwarunkowania rozwoju. W znacznie większym stopniu powinien wspierać rozwój nowoczesnej gospodarki i przedsiębiorczości. Jego podstawą powinna być krajowa strategia zmian strukturalnych w gospodarce, a także krajowa polityka rozwoju regionalnego. Dokument powinien wprowadzić uwzględniać uwarunkowania zmieniającej się polityki spójności UE, ale jego punktem wyjścia musi być analiza polskich interesów strategicznych. Autor uważa również, że należałoby zdecentralizować i uprościć system zarządzania programami realizowanymi z funduszy strukturalnych po roku 2006. Jednocześnie do maja 2004 r. należy przyspieszyć prace organizacyjne i legislacyjne, aby jak najlepiej wykorzystać fundusze europejskie przyznane na lata 2004–2006. Brakuje zwłaszcza rozwiązań dotyczących sfery finansów, bez których trudno będzie zarówno samorządom terytorialnym, jak również przedsiębiorcom współfinansować projekty rozwojowe. W dalszym ciągu opóźnione są prace przygotowujące systemy informatyczne i struktury monitorujące wydatkowanie funduszy. Brakuje również odpowiednio przeszkolonych kadr i dobrych projektów inwestycyjnych.

Wsparcie z tytułu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności dla Polski w okresie 2004–2006 zostało wstępnie zaplanowane w wysokości około 11,3 mld euro (*Narodowy Plan Rozwoju* 2003, s. 135). W ramach tej propozycji kwota, którą będzie można wykorzystać na cele rozwojowe, jest znacząco większa od tej, jaką do tej pory Polska przeznaczala na rozwój. Doświadczenia krajów europejskich korzystających z pomocy unijnej dowodzą, że bardzo trudno jest całkowicie wykorzystać przyznane fundusze. Jednakże nie jest najważniejsze to, czy uda się wykorzystać większość, czy jedynie część środków europejskich. **Dużo istotniejsze znaczenie ma sensowne wykorzystanie tych funduszy, aby rzeczywiście przyczyniały się do zmian strukturalnych i rozwoju gospodarczego** (zob. również Grosse, Olbrycht 2003).

W obiegowej opinii pokutuje myślenie na temat wykorzystania środków europejskich przez pryzmat wpłat i wypłat z budżetu UE. Groźba, że Polska stanie się płatnikiem netto, nie tylko zmusiła polityków do podjęcia próby

zmiany wizerunku negocjacji akcesyjnych, ale również rzutuje na sposób przygotowywania kraju do wykorzystywania środków europejskich. Dominuje myślenie w kategoriach ilościowych, a nie jakościowych. Warto przypomnieć, że problemy Grecji nie wynikały z faktu niskiego wykorzystania dostępnych środków pomocowych, ale przede wszystkim z ich nietrafionego inwestowania. Nie ulega wątpliwości, że dla dobrego wykorzystania funduszy strukturalnych ogromne znaczenie ma odpowiednie opracowanie dokumentów planistycznych i projektów inwestycyjnych, skonstruowanie dobrze działającego systemu zarządzania i monitoringu funduszy oraz przebudowanie systemu finansów publicznych w celu zgromadzenia odpowiednich środków na współfinansowanie. Podstawowe znaczenie powinna mieć jednak właśnie zmiana sposobu myślenia o środkach strukturalnych, zarówno na poziomie centralnym, jak również lokalnym.

Niewłaściwe wykorzystanie środków strukturalnych będzie miało negatywny wpływ na zmniejszenie dystansu rozwojowego między Polską a resztą krajów Unii Europejskiej. Przypomnijmy, że obecnie PKB *per capita* w Polsce wynosi około 42% średniej w UE. Ponadto polityka strukturalna powinna rekompensować Polsce koszty związane z integracją europejską, wynikające przede wszystkim z otwarcia rynku wewnętrznego na bardziej konkurencyjne towary i usługi europejskie, wzrostu deficytu handlowego oraz ograniczenia potencjału produkcyjnego w niektórych branżach (np. rolnictwie, rybołówstwie, hutnictwie itd.).

Narodowy Plan Rozwoju czy rejestr wydatków z funduszy europejskich?

Podstawowym dokumentem strategicznym programującym działania krajowe i europejskie na lata 2004–2006 jest *Narodowy Plan Rozwoju (NPR 2003)*. Głównym ograniczeniem tego dokumentu jest stosunkowo krótka, jak na dokument strategiczny, jedynie dwuletnia perspektywa czasowa jego obowiązywania. Wynika to z cyklu budżetowego Unii Europejskiej i daty naszego przystąpienia do tej organizacji. Innym poważnym ograniczeniem jest ściśle podporządkowanie tego dokumentu środkom inwestycyjnym UE. **Dokument programowy tej rangi co Narodowy Plan Rozwoju powinien przedstawiać spójną wizję celów strategicznych Polski, w tym zwłaszcza celów realizowanych z polskich funduszy publicznych.** Nie może być podporządkowany jedynie funduszom europejskim i unijnej wizji priorytetów rozwojowych. Musimy bowiem pamiętać, że Polska – podobnie jak inne kraje postkomunistyczne – jest na innym etapie rozwoju niż kraje Unii. Mamy specyficzne uwarunkowania i problemy rozwojowe wynikające z niedawnej przeszłości i niedokończonej transformacji gospodarczej. Dlatego dokumenty strategiczne wyznaczające rozwój naszego kraju muszą brać pod uwagę przede wszystkim właśnie te uwarunkowania. W przeciwnym razie będą jedynie niewiele znaczącymi dokumentami proceduralnymi potrzebnymi do uzyskania pieniędzy europejskich.

Przyjęta konstrukcja planistyczna *NPR* miała swój wyraz w procesie jego przygotowywania. Przedstawiciele Komisji Europejskiej mieli dużo większy wpływ na jego zawartość aniżeli polskie środowiska, z którymi konsultowano projekt *NPR*. W opinii wielu uczestników tego procesu **konsultacje społeczne należy uznać więc za działalność rytualną**, która miała znikomą faktyczny wpływ na ostateczny kształt omawianego dokumentu. Należy bowiem pamiętać o tym, że przedstawiciele Komisji Europejskiej mają zupełnie inny punkt widzenia aniżeli decydenci polscy. Jest on bardziej związany z chęcią przestrzegania europejskich procedur biurokratycznych i księgowych niż z uwzględnianiem rzeczywistych polskich uwarunkowań rozwojowych. Jednocześnie na płaszczyźnie merytorycznej w interesie biurokratów europejskich leży przede wszystkim branie pod uwagę standardów europejskiej polityki regionalnej, a także innych polityk wspólnotowych. Dlatego też niejednokrotnie polskie uwarunkowania rozwojowe mogą nie tylko nie być należycie uwzględniane przez planistów brukselskich, ale co więcej, okazać się nawet sprzeczne z interesami urzędniczymi lub politycznymi Komisji Europejskiej. Właśnie w tym kontekście należy rozpatrywać zdolności polskiej administracji, elit politycznych i środowisk eksperckich do identyfikowania narodowego interesu i jego właściwego prezentowania na płaszczyźnie europejskiej polityki regionalnej. Właśnie dlatego **konieczna jest w przyszłości zmiana sposobu konsultowania dokumentów strategicznych i przeniesienia ciężaru debaty na polskie uwarunkowania, cele rozwojowe i zasoby inwestycyjne**.

Nie bez znaczenia było przy tym opóźnienie w przygotowaniu tego dokumentu – początkowo miał być gotowy pod koniec 2001 r. Wpłynęło to również na konieczność jednoczesnego przygotowywania innych dokumentów planistycznych, np. programów operacyjnych i tzw. uzupełnień do programów operacyjnych. Teoretycznie powinny one być opracowywane jeden po drugim, a nie równolegle. Wprowadzało to dużo nieporozumień i dodatkowej pracy, utrudniło proces konsultacji społecznych, wpłynęło na spowolnienie całości przygotowań programowych i organizacyjnych.

Głównym celem *NPR* jest rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości (*NPR* 2003, s. 63). Jest to bardzo pożądanym kierunkiem rozwoju polskiej gospodarki. Zakładać powinien skoncentrowanie wydatków przewidzianych w ramach *NPR* na rozwój przedsiębiorczości i wprowadzanie nowych technologii do polskiej gospodarki, a także podwyższanie wiedzy i umiejętności zasobów ludzkich. Tymczasem uważna analiza *Narodowego Planu Rozwoju* wskazuje, że blisko 60% wszystkich wydatków zostanie skierowanych na rozwój podstawowej infrastruktury, głównie systemów drogowych i ochrony środowiska. Na wspieranie przedsiębiorczości zaplanowano jedynie kilkanaście procent funduszy, w tym na wprowadzenie nowoczesnych technologii – najwyżej ok. 9%. Budowanie nowoczesnej sieci dróg jest dużo łatwiejsze aniżeli wprowadzanie programów innowacyjnych i niewątpliwie administracja publiczna będzie miała dużo mniej kłopotów z realizacją takich projektów. Można więc liczyć na to, że dzięki temu Polska wykorzysta więcej

środków europejskich. Jak się więc wydaje, podstawowy **dylemat programowy NPR rozstrzygnięto w sposób preferujący raczej łatwość wydatkowania funduszy, a nie efektywność ich zagospodarowania**. Należy bowiem pamiętać, że, jak pokazują doświadczenia światowe, inwestycje infrastrukturalne jedynie w ograniczonym stopniu przyczyniają się do rozwoju gospodarczego (Martin 1999; Martin, Rogers 1995). Dużo bardziej efektywne są inwestycje w produkcję opartą na wysokiej technice (Fagerberg i in. 1996; Vickerman i in. 1999). Niektóre badania wskazują również na to, że obniżenie kosztów transportu w wyniku rozbudowy infrastruktury drogowej przyniosło wzrost koncentracji działalności gospodarczej w regionach centralnych i obniżyło szanse rozwojowe na obszarach peryferyjnych (Combes, Lafourcade 2001; Faini 1983).

Niewątpliwie budowa infrastruktury drogowej, szczególnie zaniedbanej w Polsce, ułatwi dostępność transportową regionów dla inwestorów i połączy je z centrami gospodarczymi Europy (Gorzela 2002; Grzelakowski 2003). W długiej perspektywie czasowej takie inwestycje mogą również generować impulsy rozwojowe (Tondl 1999). Należy jednak stwierdzić, że jest to nadanie priorytetowego znaczenia dla strategii, która będzie rozkładała impulsy rozwojowe w długim okresie. Tym bardziej że część projektowanych inwestycji, przede wszystkim te skupione na poprawie ochrony środowiska, nie przyczynia się bezpośrednio do przyspieszenia rozwoju gospodarczego. Co więcej, mogą one nawet w pierwszym okresie stanowić dla niego poważne obciążenie. Przy jednoczesnym drugoplanowym potraktowaniu celów związanych z budowaniem nowoczesnej gospodarki nie jest to więc strategia, która pozwoli w najkrótszym możliwym czasie nadrobić zapóźnienia cywilizacyjne i podjąć wyzwania konkurencyjności w skali globalnej gospodarki. Ponadto o powodzeniu wykorzystania środków europejskich będzie można mówić wówczas, kiedy zostaną pobudzone zasoby lokalnych układów gospodarczych. Tymczasem można się spodziewać tego, że duże przetargi na inwestycje infrastrukturalne będą wygrywać bardziej konkurencyjne przedsiębiorstwa europejskie. Już obecnie przetargi na tego typu projekty realizowane w ramach programów PHARE wygrywają w większości duże koncerny z krajów UE.

Innym problemem dotyczącym przedsiębiorczości jest **brak kompleksowego podejścia do rozwoju gospodarki**. Ponieważ dokument koncentruje się jedynie na wydatkowaniu funduszy UE, brakuje tutaj krajowych programów wspierania małych i średnich przedsiębiorstw. Nie ma odniesienia do instrumentów kształtujących pomyślny klimat rozwoju przedsiębiorczości, związanych z ulgami inwestycyjnymi i redukcją stawek podatkowych, poręczeniami kredytowymi, regionalnymi funduszami pożyczkowymi itp. **Brakuje również wskazania źródeł pobudzenia inwestycji krajowych** przeznaczonych na realizację NPR. Rozwój państwa nie może bowiem opierać się jedynie na oszczędnościach zagranicznych. W myśl podstawowych zasad ekonomii powinny one jedynie uzupełniać oszczędności krajowe.

W projekcie NPR ok. 22% środków zaplanowano na rozwój zasobów ludzkich. W zasadniczej większości są to środki przeznaczone na zwalczanie

problemu bezrobocia, zwłaszcza w grupach gorzej sytuowanych na rynku pracy, np. niepełnosprawnych i długotrwale bezrobotnych. Zostaną one przekazane głównie na tworzenie nisko płatnych i nie wymagających wysokich kwalifikacji miejsca pracy. Jednocześnie zaledwie ok. 5% zamierza się przeznaczyć na podwyższanie jakości kadr nowoczesnej gospodarki. Badania pokazują, że właśnie takie miejsca pracy generują najwyższe impulsy rozwojowe (Gorzelałak, Jałowiecki 2000).

Innym problemem dotyczącym *NPR* jest **nadmiernie branżowy układ priorytetów i osi działań**. Przy chronicznych kłopotach polskiego rządu w zakresie koordynowania działań strategicznych niewątpliwie doprowadzi to do podejmowania słabo ze sobą uzgodnionych działań sektorowych. Można spodziewać się, że efekt dla rozwoju będzie więc zmniejszony w wyniku braku synergii, kłopotów organizacyjnych i rywalizacji kompetencyjnych poszczególnych jednostek administracji.

W dokumencie *NPR* niezwykle słabo zarysowano zakres komplementarności programów sektorowych i programu operacyjnego rozwoju regionalnego, co jest jedynie przykładem słabo przemyślanej koordynacji całego systemu. Należy w tym kontekście pamiętać o tym, że dominacja polityki sektorowej nad regionalną prowadzi z reguły do nierównowagi rozwoju w układzie terytorialnym, a więc do zwiększania dysproporcji pomiędzy poszczególnymi obszarami kraju.

Zaskakuje niewielka, proporcjonalnie do innych wydatków, kwota zaplanowana na pokrycie kosztów związanych z przygotowaniem projektów. Autorzy dokumentu zdają się zakładać albo wysoką sprawność służb i znaczącą liczbę już przygotowanych projektów, albo gotowość beneficjentów do finansowego zaangażowania się w prace przygotowawcze na niezwykle wysokim poziomie. Jak wiadomo, obydwie założenia są odległe od rzeczywistości.

Ze względu na obecną formułę *NPR* istnieje potrzeba rozpoczęcia jak najwcześniej prac planistycznych nad kolejnym planem rozwoju Polski, obowiązującym po roku 2006. Powinien on być gruntownie zmieniony w stosunku do obecnego dokumentu. Przede wszystkim musi uwzględniać szerszą perspektywę czasową i kłaść nacisk na krajowe cele i uwarunkowania rozwoju. W znacznie większym stopniu powinien wspierać rozwój nowoczesnej gospodarki i tworzyć klimat przyjazny dla przedsiębiorczości. Jego podstawą powinna być krajowa strategia zmian strukturalnych w gospodarce, a także krajowa polityka rozwoju regionalnego. Dokument powinien wprowadzić uwzględniać uwarunkowania zmieniającej się nowej polityki spójności UE, ale jego punktem wyjścia musi być analiza polskich interesów strategicznych.

Centralizacja zarządzania funduszami strukturalnymi

Omawiając system instytucjonalny odpowiedzialny za wydatkowanie funduszy strukturalnych, należy zwrócić uwagę przede wszystkim na to, że ok. 70% tych funduszy będzie zarządzanych przez poszczególne resorty. Funkcje koordynacyjne między nimi ma pełnić Ministerstwo Gospodarki. Spośród

siedmiu programów operacyjnych tylko jeden – program rozwoju regionalnego – będzie realizowany przy stosunkowo dużym zaangażowaniu ze strony samorządów terytorialnych. W pozostałych całość procesu programowania i wdrażania będzie realizowana przez administrację rządową. Jest to działanie zgodne z logiką funkcjonowania administracji rządowej, która od wielu lat skutecznie przeciwdziała decentralizacji. Warto przypomnieć, że dokumenty planistyczne w zakresie wykorzystania funduszy strukturalnych opracowywała w dużym stopniu właśnie administracja centralna. Przyjęta konstrukcja systemu zarządzania stoi w sprzeczności z celami reformy terytorialnej organizacji kraju z 1998 r. Nie jest również zgodna z zapisami *Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego*, w której jest mowa o „pełnym wykorzystaniu możliwości stworzonych w wyniku decentralizacji zarządzania państwem” (*NSRR 2000*, s. 4).

Najważniejszą przesłanką dla zwolenników centralizacji omawianego systemu była konieczność zbudowania struktur administracyjnych niezbędnych dla absorpcji funduszy strukturalnych w stosunkowo krótkim czasie. Według zwolenników tej opcji samorządy województw nie są należycie przygotowane do wykonywania tak poważnego zadania. Dlatego przyjęcie bardziej scentralizowanych rozwiązań w okresie przejściowym (2004–2006) powinno zagwarantować skuteczniejsze wydatkowanie funduszy strukturalnych. Według mojej opinii jest to założenie tylko częściowo usprawiedliwione. **Scentralizowanie procedur zarządzających w polskich warunkach nie musi poprawić efektywności wydatkowania funduszy unijnych.** Jest to związane po pierwsze z nadmiernie sektorowym podejściem do programów inwestycyjnych i może prowadzić do braku odpowiedniej koordynacji na szczeblu rządowym i niewystarczającego uwzględnienia czynników lokalnych w planowaniu inwestycji. Po drugie, zarządzanie centralne w Polsce niesie ze sobą mnóstwo problemów organizacyjnych i politycznych, które dodatkowo komplikują skuteczność działań inwestycyjnych. Powyższe opinie zdają się potwierdzać dotychczasowe doświadczenia związane z wprowadzaniem programów przedakcesyjnych.

Doświadczenia programów przedakcesyjnych

Zamieszanie organizacyjne wokół agencji wdrażających program Spójności Gospodarczo-Społecznej PHARE dobrze ilustruje zjawiska towarzyszące centralizacji regionalnych programów przedakcesyjnych w Polsce. Poszczególne programy **nie są realizowane w myśl strategicznie obieranych priorytetów.** W tych okolicznościach trudno jest również mówić o kształtowaniu systemu instytucjonalnego programów przedakcesyjnych w celu budowania instytucji dla absorpcji funduszy strukturalnych. Dodatkowo, **częste zmiany organizacyjne nie są wzajemnie uzgodnione.** Nie służą najczęściej merytorycznej korekcie funkcjonowania dotychczasowych instytucji w trosce o bardziej profesjonalne realizowanie programów lub wprowadzanie optymalnego systemu organizacyjnego. Dobre pomysły przeplatane są zupełnie nietrafionymi. Nie ma wspólnego planu zmian organizacyjnych. Kuleje logistyka wprowadzania tych zmian.

W rezultacie głównymi konsekwencjami całego zamieszania są poważne problemy organizacyjne, opóźnienia w realizacji poszczególnych projektów i coraz większe wątpliwości co do celowości wprowadzanych działań.

Przykładem omawianych zjawisk jest wyłączenie Wojewódzkich Urzędów Pracy (WUP) z zarządzania programami rozwoju zasobów ludzkich. Miały one przygotować zakresy zadań (*Terms of Reference*) dla wykonawców, zorganizować przetargi i podpisać kontrakty. Obecnie rola WUP została ograniczona jedynie do określania merytorycznych zadań wykonawcy. Wyłączenie WUP z wdrażania projektów PHARE było poważnym błędem, ponieważ instytucje te ze względu na swoją lokalizację są w stanie lepiej nimi zarządzać niż agencja w Warszawie. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej i zwiększeniu znacznie ilości dostępnych środków finansowych w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego rola WUP będzie bardzo istotna, szkoda więc, iż nie skorzystano z możliwości zwiększenia ich zdolności absorpcyjnej i doświadczenia w realizacji projektów współfinansowanych ze środków pomocowych.

Z kolei dziewięć projektów infrastrukturalnych realizowanych w ramach programu PHARE Spójność Gospodarczo-Społeczna (SGS) 2000 przekazano na początku roku 2002 do Władzy Wdrażającej Program Współpracy Przygranicznej PHARE. Były to tzw. zagrożone projekty, które z różnych przyczyn nie zostałyby zrealizowane przez Polską Agencję Rozwoju Regionalnego (PARR). Władza Wdrażająca jest w zakresie realizacji tych projektów podporządkowana Ministerstwu Gospodarki na mocy trójstronnej umowy cywilnoprawnej, ale formalnie działa w strukturze MSWiA. Tak więc odpowiedzialność za realizację PHARE SGS została rozłożona pomiędzy dwa ministerstwa i do chwili likwidacji PARR była realizowana przez trzy podmioty wdrażające. W następstwie rozwiązania PARR kompetencje tej agencji w zakresie wdrażania projektów PHARE SGS zostały przeniesione do Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, a następnie – w zakresie większości projektów infrastrukturalnych – do Władzy Wdrażającej Program Współpracy Przygranicznej PHARE (Grosse, Mackiewicz 2003, s. 72–74). W chwili powstawania tego artykułu trwały prace organizacyjne i legislacyjne nad kolejną zmianą organizacyjną, tj. powołaniem Agencji Rozwoju Infrastruktury Regionalnej, która prawdopodobnie przejmie kompetencje i projekty zarządzane przez Władzę Wdrażającą (*Raport... 2002, Załącznik nr 1*).

Równie interesujące doświadczenia niesie ze sobą implementacja programu SAPARD w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Są one tym cenniejsze, gdyż zarządzanie tym programem w największym stopniu przypomina sposób, w jaki będą wdrażane fundusze strukturalne. Jest on bowiem w znacznie większym stopniu zarządzany przez polskie władze aniżeli pozostałe programy przedakcesyjne, w których wszystkie zasadnicze decyzje podejmowali urzędnicy administracji europejskiej.

Udział samorządów województw w programowaniu środków SAPARD jest niezwykle skromny. Programowanie i wdrożenie regionalnych projektów inwestycyjnych prowadzi w imieniu resortu rolnictwa Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz jej 16 oddziałów wojewódzkich. Tylko niewielka

część projektów jest opiniowana przez Regionalne Komitety Sterujące programem PHARE w poszczególnych województwach. Program SAPARD pozostał więc wyłącznie w orbicie polityki sektorowej. Przejęcie zarządzania tym programem przez administrację rządową jest dowodem skutecznej recentralizacji europejskiej polityki rozwoju przez decydentów rządu (Hausner, Marody 2000, s. 103–104).

Jednocześnie Komisja Europejska ustanowiła bardzo skomplikowane przepisy organizacyjne dla polskiej administracji wdrażającej program SAPARD. Miały one zapewnić bezpieczeństwo i efektywność wydatkowania funduszy europejskich, jednak wyśrubowane wymogi Brukseli, a także słabość koordynacji zadań po stronie polskiej administracji spowodowały, że program ruszył dopiero w czerwcu 2001 r. – z dwuipółrocznym opóźnieniem. Jednocześnie do końca lutego 2003 r. Polska zakontraktowała jedynie 39,3 mln euro, czyli poniżej 25% rocznej puli programu SAPARD za 2000 rok. Pomimo dwukrotnej już zmiany przepisów organizacyjnych przez Komisję Europejską realizowanie programu nie uległo przyspieszeniu i nie poprawiła się jakość promowania programu przez polską administrację (*Raport...* 2003). Gdyby nie wyjątkowa decyzja Komisji Europejskiej o przedłużeniu możliwości wykorzystywania środków, Polska utraciłaby większość z zaplanowanej pierwszej raty omawianego programu za rok 2000. Warto w tym miejscu przypomnieć, że począwszy od maja 2004 r. Polska będzie mogła skorzystać z przynajmniej pięciokrotnie większych alokacji funduszy strukturalnych przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich.

Wdrażaniu programu SAPARD towarzyszyły **poważne kłopoty organizacyjne i zamieszanie natury politycznej**, kiedy ze względów partyjnych wymieniało kadry agencji wdrażającej. Przy okazji zmiany ekipy politycznej w ARiMR dokonano również zmiany kontraktu na budowę systemu IACS. Spowodowało to podwyższenie kosztów i dalsze opóźnienie prac nad tym systemem, który jest niezbędny m.in. dla otrzymywania dopłat bezpośrednich przez polskich rolników (Przybylski 2003). Na uwagę zasługuje więc fakt, że centralizacja zarządzania nie tylko nie uchroniła przed kłopotami, ale jak się wydaje – była nawet przyczyną wielu zawirowań. Przy okazji pierwsze doświadczenia programu SAPARD ujawniają jeszcze inny aspekt przygotowania kraju do wykorzystania funduszy strukturalnych. Według źródeł rządowych do roku 2003 władze gmin przedstawiły w sumie 2032 propozycje projektów. Są to głównie stosunkowo proste projekty infrastrukturalne. Natomiast przedsiębiorcy zgłosili jedynie 318 projektów, pomimo że poziom sektora przetwórstwa rolnego i przedsiębiorczości na terenach wiejskich wyraźnie odbiega od konkurencji ze strony firm europejskich. Projekty zgłoszone przez przedsiębiorców wyczerpują jedynie 34% dostępnych na ten cel funduszy programu SAPARD, co pokazuje skalę zainteresowania środkami europejskimi wśród polskich biznesmenów (*Raport...* 2003). Wymienione liczby zdają się potwierdzać ogólną tendencję wykorzystywania funduszy europejskich w Polsce przede wszystkim na projekty infrastrukturalne. Można się również spodziewać tego, że w stopniu nieadekwatnym do oczekiwań będzie wspierany sektor małych i średnich przedsiębiorstw.

Natomiast program ISPA jest zbliżony pod względem sposobu organizacji i profilu inwestycyjnego do Funduszu Spójności. Warto przypomnieć, że zarządzanie tym funduszem jest powierzone w całości administracji centralnej, co może świadczyć o stanie przygotowania tego segmentu administracji do zarządzania funduszami europejskimi. Doświadczenia programu ISPA w Polsce są wielce niepokojące. W raporcie Najwyższej Izby Kontroli (NIK) w tej sprawie uznaje się, że administracja rządowa ma olbrzymie kłopoty w realizowaniu programu ISPA (*Informacja...* 2003). W wyniku częstych zmian organizacyjnych i personalnych, słabości koordynacji działań między poszczególnymi instytucjami¹ nastąpiło znaczące opóźnienie prac. Dodatkowo centralizacja organizacji przetargów przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przyczyniła się do wystąpienia kolejnych opóźnień. W rezultacie Komisja Europejska przyznała w ramach programu ISPA dofinansowanie w dziedzinie ochrony środowiska na projekty obejmujące jedynie 60% funduszy przeznaczonych do wykorzystania. Jednocześnie w okresie objętym raportem NIK wydano zaledwie 0,15% środków UE. Ponadto, zagrożone zostało dofinansowanie niektórych projektów, ponieważ wyczerpany został przewidziany procedurą europejską dwuletni okres pozostawiony na ich wykonanie.

Dodatkowo urzędnicy rządowi pracowali bez odpowiednich regulaminów organizacyjnych lub nie stosując się do kryteriów i zasad wyłaniania projektów. Projekty były wybierane bez możliwości dokonania merytorczynej oceny ich przydatności. W rezultacie „prowadziło to do działań nielegalnych, niecelowych i nierzetelnych oraz stwarzało możliwość wystąpienia zjawiska korupcyjnych” (*Informacja...* 2003, s. 12–13).

Przykład regionalnego programu operacyjnego

Szczególną rolę w wydatkowaniu funduszy strukturalnych będzie odgrywał Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR 2003). Będzie on realizowany z największym, w porównaniu z innymi programami, udziałem samorządów terytorialnych. W dalszym ciągu jednak kluczową rolę będzie miało Ministerstwo Gospodarki. Przełomowe dla centralizacji omawianego systemu okazało się podjęcie decyzji o powstaniu jednego (a nie 16) programu operacyjnego rozwoju regionalnego, zarządzanego centralnie przez resort właściwy ds. rozwoju regionalnego. Ponadto Ministerstwo Gospodarki

¹ Słaba koordynacja działań między Urzędem Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE), Ministerstwem Finansów, Ministerstwem Środowiska oraz Narodowym i Wojewódzkimi Funduszami Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej była zasadniczą przyczyną narastających opóźnień. Jednocześnie sprawność realizowania programu była zakłócona przez częste zmiany organizacyjne i personalne. W UKIE przyjmowano regulaminy organizacyjne z opóźnieniem sięgającym od 5 do 8 miesięcy. W Ministerstwie Środowiska w ciągu dwóch lat czterokrotnie zmieniono obsadę stanowiska Sektorowego Pełnomocnika ds. Realizacji Projektów ISPA (Sectoral Authorising Officer), który jest odpowiedzialny za całość prac wdrażających projekty dotyczące ochrony środowiska (*Informacja...* 2003, s. 8–11, 45–78).

jest odpowiedzialne m.in. za wyznaczanie podstawowych kierunków realizowania działań w zakresie rozwoju w województwach, a także głównych kryteriów merytorycznych wyboru projektów do ZPORR.

W wyniku przyjętych procedur organizacyjnych zostanie również wzmocniona rola wojewody w rozwoju regionalnym. Będzie on pełnił główne funkcje zarządzające programem na poziomie województwa. W terminologii europejskiej jest określany mianem tzw. instytucji pośredniczącej, co daje mu nadrzędne miejsce z punktu widzenia procedur UE na szczeblu województwa. Oprócz tego będzie w znaczącym stopniu sprawować kontrolę nad całym procesem realizacji poszczególnych działań, a także uczestniczyć w przekazywaniu funduszy finansowych pochodzących z UE i budżetu państwa. Ze względu na dominujące znaczenie wojewody w zarządzaniu ZPORR należy sądzić, że będzie on miał istotny wpływ na decyzje podejmowane przez komitety sterujące, a więc na wybór projektów zgłaszanych przez beneficjentów. Samorząd województwa będzie natomiast zbierał projekty i prowadził bazę danych potencjalnych projektów zgłoszonych do współfinansowania w ramach funduszy strukturalnych. Będzie również prowadzić prace programujące w ramach regionalnych komitetów sterujących. W praktyce będzie to oznaczało doprecyzowanie szczegółowych kryteriów naboru projektów i uczestniczenie w kwalifikowaniu poszczególnych projektów do finansowania w ramach ZPORR. Należy jednak pamiętać o tym, że samorząd województwa jest niemal pozbawiony środków własnych na prowadzenie własnych projektów inwestycyjnych. W poważnym stopniu ogranicza to jego możliwości realizowania polityki regionalnej, a więc podejmowania takich inwestycji, które w opinii tego samorządu prowadzą do strategicznego rozwoju województwa.

Przyjęta konstrukcja organizacyjna omawianego programu jest niezwykle skomplikowana i może rodzić napięcia polityczne, a także skutkować obniżeniem efektywności wykorzystania funduszy. Wynika to z dwóch sprzecznych tendencji, obserwowanych w trakcie prac nad strukturą organizacyjną. Z jednej strony jej twórcy próbowali uwzględnić w niej rolę samorządów terytorialnych, a zwłaszcza upominających się o swoją pozycję samorządów województw. Z drugiej zaś brali pod uwagę dążenie administracji rządowej do jak największego wpływu na podejmowane decyzje finansowe i merytoryczne. Poważnym mankamentem jest zwłaszcza **niewystarczająco precyzyjne określenie kompetencji w zakresie rozwoju regionalnego między wojewodą a samorządem województwa.** Prowadzi to do rywalizacji formalnej, jak również politycznej, tym bardziej że wojewodowie nie są w polskim systemie administracyjnym i tradycji demokratycznej jedynie przedstawicielami rządu w województwie. Nie są członkami apolitycznego korpusu wojewodów, zbliżonego swoim charakterem do służby dyplomatycznej lub francuskiego korpusu prefektów – przeciwnie, są zazwyczaj czołowymi politykami regionalnymi. Dlatego swoją funkcję wykorzystują do rywalizacji z marszałkami, często nawet wówczas, kiedy oba stanowiska zajmują osoby pochodzące z tego samego ugrupowania politycznego. Polityka regionalna,

a szczególnie dzielenie funduszy strukturalnych UE, daje więc politykom na szczeblu województwa niezwykle cenny instrument wpływów, który może być wykorzystany do formowania klienteli politycznej lub budowania autorytetu wśród wyborców. Dlatego brak precyzyjnych rozstrzygnięć ustrojowych w obecnym stanie kultury politycznej tworzy ciśnienie, które musi zakończyć się konfliktami negatywnie skutkującymi dla właściwego wykorzystania środków strukturalnych.

Duży wpływ na kształt systemu zarządzania miała sama Komisja Europejska, która forsowała np. jeden (zamiast szesnastu) program operacyjny rozwoju regionalnego. Centralizacja sposobu zarządzania programem regionalnym stoi wprawdzie w sprzeczności z zasadą partnerstwa europejskiej polityki regionalnej, ale jest wygodniejsza dla urzędników brukselskich przy nadzorze i monitorowaniu wykorzystania funduszy europejskich.

Warto wspomnieć, że w literaturze przedmiotu odnajdujemy podobne zjawiska. Instytucjonalną konsekwencją polityki regionalnej UE obserwowaną w państwach o słabo wykształconej tradycji regionalnej jest zazwyczaj wzmocnienie władz centralnych. Dzieje się tak nawet wówczas, kiedy specjalnie w celu realizacji tej polityki zostają powołane struktury samorządowych regionów. Początkowo państwo kontroluje bowiem w dalszym ciągu przepływ środków finansowych i główne decyzje merytoryczne. Jednocześnie formalnie pozbywa się odpowiedzialności politycznej i niepotrzebnych kompetencji na rzecz nowo powstałego samorządu regionalnego. Ponadto dzięki takiej polityce władze centralne łatwiej kontrolują i rozgrywają ewentualne konflikty pojawiające się w regionach (Urvin 1998).

Konieczność zmiany systemu finansów publicznych

Organizacja finansów publicznych w Polsce utrudnia wieloletnie planowanie zobowiązań i wydatków z funduszy strukturalnych oraz współfinansowanie ze strony krajowej. System finansów publicznych nie gwarantuje przeznaczania określonych kwot na zaplanowane na następne kilka lat zadania ujęte w *NPR*. Samorządy terytorialne mają również zakaz zaciągania zobowiązań finansowych wykraczających poza roczny horyzont planowania budżetowego. Odpowiednie zmiany legislacyjne w tych sprawach nie doczekały się jeszcze realizacji ze strony rządu. Brakuje także rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie monitorowania, oceny i raportowania projektów lub programów finansowanych ze środków europejskich (*Raport z realizacji...* 2003, rozdz. 21, s. 1). Istnieje również konieczność zmiany struktury wydatków budżetu państwa, polegającej głównie na przekazaniu części środków funduszy celowych do budżetu państwa i samorządów terytorialnych. Warto przypomnieć, że obecny rząd zaproponował podobne rozwiązania w swoich dokumentach programowych (*Przedsiębiorczość...* 2002, s. 14; *Przedakcesyjny program...* 2002, s. 70–71). Natomiast w projekcie reformy finansów publicznych wicepremiera G. Kołodki samorządy terytorialne mają otrzymać większy

udział w podatkach dochodowych kosztem likwidacji subwencji i dotacji z budżetu państwa (*Program Naprawy Finansów...* 2003, s. 17–18). Może to jednak w niewystarczającym stopniu rozwiązać problem zapewnienia krajowego współfinansowania inwestycji europejskich, tym bardziej że projektowana decentralizacja finansów publicznych będzie prawdopodobnie związana z przekazaniem obowiązku finansowania przez samorzady pewnych zadań, które do tej pory były finansowane przez dotacje z budżetu państwa.

Gminy są uważane za lepiej przygotowane do absorpcji środków niż pozostałe jednostki samorządu terytorialnego. W przeciwieństwie do powiatów i województw posiadają środki na realizację własnych inwestycji. Ich ewentualne zaangażowanie w projekty europejskie będzie jednak wymagało korekty dotychczasowych planów inwestycyjnych oraz redukcji niektórych dotychczasowych wydatków budżetowych. Warto przypomnieć, iż udział samorządów we współfinansowaniu inwestycji realizowanych z funduszy strukturalnych wstępnie ocenia się na blisko 1 mld euro (*NPR 2003*, s. 135–139).

Pamiętać należy jednak o kosztach związanych z przygotowaniem projektów do realizacji (analizy wykonalności, oceny oddziaływania na środowisko, wykup gruntów, projekty techniczne i budowlane), a także o konieczności zaciągnięcia kredytu komercyjnego na niektóre inwestycje europejskie. Może to stanowić problem zwłaszcza dla budżetów mniejszych gmin. Z kolei duże miasta i metropolie są poważnie zadłużone, co również może ograniczyć ich zdolności inwestycyjne. Dotychczasowe rezerwy niektórych samorządów w postaci majątku komunalnego zostały poważnie nadwątlone. Dlatego niezbędna wydaje się pomoc publiczna w celu zapewnienia odpowiedniego finansowania projektów strukturalnych. Podnoszona przez niektóre środowiska propozycja zwiększenia ustawowego pułapu zadłużania się samorządów z 60 do 70% dochodów rocznych nie jest jednak dobrym rozwiązaniem. Dużo lepsza wydaje się koncepcja wyłączenia z tego limitu długu zaciąganego na prefinansowanie wydatków podlegających refundacji ze środków Unii Europejskiej (Misiąg 2003). Przedstawiciele resortu finansów zadeklarowali sumę ok. 6 mld zł, które będzie można wykorzystać na poręczenia i gwarancje budżetu państwa na współfinansowanie inwestycji dokonywanych z udziałem funduszy europejskich do roku 2006 (*Średniookresowa strategia...* 2003, s. 3). Ponadto rząd planuje wydzielenie specjalnej rezerwy celowej na dofinansowanie niektórych projektów samorządowych, zwłaszcza tych jednostek, które znajdują się w gorszej sytuacji finansowej.

Są to inicjatywy niezwykle potrzebne. Powinny być szczegółowo opracowane, a sposoby przyznawania pomocy publicznej określone na podstawie odpowiednich kryteriów. Wspomniane instrumenty należałoby połączyć z **przebudową kontraktów wojewódzkich w taki sposób, aby maksymalizować inwestycje autentycznie prorozwojowe i jednocześnie zapewnić współfinansowanie krajowe dla funduszy europejskich**. Ponadto trzeba uwzględnić w planach rządowych propozycję wyodrębnienia w ramach rezerwy celowej środków przeznaczonych specjalnie na pokrycie kosztów technicznych zwią-

zanych z przygotowaniem dokumentacji projektowej. Oprócz tego istnieje jednak **potrzeba całościowego rozwiązania kwestii systemu finansów publicznych, w tym rzeczywistej, a nie jedynie pozorowanej decentralizacji**. Szczególnie istotne jest zwiększenie funduszy inwestycyjnych pozostających w dyspozycji samorządu województwa.

Rząd powinien również szukać innych sposobów na zwiększenie środków krajowych, które mogą zasilić inwestycje czynione w ramach *NPR*. Przykładem cennej inicjatywy w tym względzie jest próba umożliwienia dokonywania takich inwestycji Otwartym Funduszem Inwestycyjnym. Należałoby rozważyć zmiany przepisów w sektorze bankowym, polegające na umożliwieniu instytucjom finansowym zaliczenia w ciężar kosztów większej części rezerw tworzonych na tzw. złe kredyty. Część środków uzyskanych w wyniku rozliczenia rezerw na stracone kredyty udzielone w przeszłości mogłaby zasilić budowę systemu gwarancji i poręczeń kredytów dla małych i średnich firm. Również program naprawy finansów Rzeczypospolitej musi uwzględniać potrzeby inwestycyjne polskich przedsiębiorstw i samorządów terytorialnych.

Potrzeba silnego wsparcia przedsiębiorczości

Rząd natomiast oczekuje na współfinansowanie w wysokości blisko 2 mld euro ze strony przedsiębiorców (*NPR* 2003, s. 135). Oczekiwanie to może się okazać zbyt optymistyczne, tym bardziej że również sektor instytucji finansowych jest w niewystarczającym stopniu zainteresowany kredytowaniem takich inwestycji. Ponad 90% polskich przedsiębiorstw to firmy małe, zatrudniające nie więcej niż 9 pracowników. Zbyt wielkie rozdrobnienie w warunkach niedostatku kapitałów własnych, trudnego i bardzo drogiego dostępu do kredytu, a także zatory płatnicze między kooperantami, uniemożliwiają finansowanie inwestycji i innowacji. Warto przypomnieć, że wskaźnik inwestowania jest obecnie najniższy od 12 lat, a 90% przedsiębiorstw w Polsce inwestuje w rozwój jedynie ze swojego zysku.

Interesującym przykładem dotyczącym wspierania przedsiębiorczości z funduszy europejskich mogą być programy przedakcesyjne PHARE. Dotyczy to przede wszystkim komponentu rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) w programie PHARE Spójność Gospodarcza i Społeczna. Przyczyn słabości realizowania tego programu, zwłaszcza w województwach tzw. ściany wschodniej, należy upatrywać w kilku czynnikach. Przede wszystkim przedsiębiorczość na tych obszarach jest bardzo słabo rozwinięta. Dlatego też trudno oczekiwać, aby wątle przedsiębiorstwa miały wystarczające fundusze inwestycyjne, które pozwolą zaangażować znaczące środki własne lub kredyty komercyjne we współfinansowanie projektów europejskich. Poważnym mankamentem programu PHARE była więc niemożliwość skorzystania z systemu pożyczek dla przedsiębiorców udzielanych na preferencyjnych zasadach. Ponadto w większości województw wschodnich komercyjne instytucje finansowe są stosunkowo słabe i nieliczne, nie stanowią więc odpowiedniego zaplecza dla omawianego programu.

Podsumowując, należy zatem zarekomendować **potrzebę prędkiego powołania odpowiednich instrumentów finansowych, które pomogą przedsiębiorstwom uczestniczyć w projektach europejskich**. Powinny być to zwłaszcza kredyty udzielane na preferencyjnych warunkach przez banki państwowe, np. Bank Gospodarstwa Krajowego lub PKO BP. Należy również wspierać rozwój instytucji finansowych na poziomie wojewódzkim, takich jak fundusze inwestycyjne, fundusze poręczeń kredytowych itp. Ponadto istnieje potrzeba silniejszego związania agencji rozwoju regionalnego oraz samorządów województw. Jedną z możliwych propozycji w tym względzie byłoby przekazanie samorządom funduszy rządowych na rozwój przedsiębiorczości, które następnie byłyby zarządzane przez wspomniane agencje.

Braki kadrowe

Brakuje odpowiedniego zaplecza administracyjnego, które będzie w stanie udźwignąć ciężar prac związanych z absorpcją funduszy. System służby cywilnej jest w polskiej administracji bardzo słabo rozwinięty. W znikomym stopniu przygotowuje kadry urzędników administracji rządowej do wyzwań związanych z absorpcją funduszy europejskich. Dodatkowym problemem jest to, że istniejący system płac w administracji nie pozwala na zatrzymanie specjalistów z doświadczeniem. Należy się spodziewać, że po przystąpieniu do Unii Europejskiej nastąpi dodatkowo odpływ kadr do struktur unijnych. Szkolenia oferowane pracownikom często są niedostosowane do potrzeb. Zbyt mała liczba odpowiednio przygotowanych pracowników w poszczególnych urzędach jest problemem zarówno administracji rządowej, jak również samorządowej.

Rząd planuje zwiększenie zatrudnienia w urzędach administracji państwowej zajmującej się zarządzaniem funduszami europejskimi o ok. 600 nowych etatów (*Plan... 2002*). Na zatrudnienie nowych urzędników planuje się przeznaczyć z budżetu państwa ok. 11,5 mln zł. Natomiast zwiększenie zatrudnienia w administracji samorządów województw będzie wyłącznym obowiązkiem samorządów. Dodatkowo rząd przewiduje reorganizację urzędów centralnych i wojewódzkich, a także akcję szkoleniową dla urzędników, w tym również pracowników urzędów marszałkowskich oraz potencjalnych beneficjentów funduszy europejskich.

Opóźnienia systemu informatycznego i monitoringu funduszy strukturalnych

System Informatycznego Monitoringu i Kontroli (SIMIK) na potrzeby funduszy strukturalnych powinien być wdrożony i audytowany na rok przed terminem wydatkowania funduszy strukturalnych, a więc na rok przed 1 stycznia 2004 r. Tymczasem w świetle harmonogramów rządowych prace nad tym systemem są znacząco opóźnione (*Raport z realizacji... 2003*, rozdz. 21, s. 4).

Z problemami systemu informatycznego SIMIK ściśle związane są inne zagadnienia dotyczące monitoringu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce. Podstawowym problemem jest brak koordynacji i szerszej współpracy poszczególnych ministerstw przy opracowywaniu systemu monitoringu. Opóźnione są również prace podejmowane w poszczególnych resortach nad budową systemów monitorowania, oceny i kontroli programów operacyjnych oraz poszczególnych funduszy strukturalnych. Innym problemem jest brak odpowiednich rozwiązań legislacyjnych w zakresie omawianego systemu.

Brak projektów inwestycyjnych

Podstawowym problemem z punktu widzenia odpowiedniej absorpcji funduszy europejskich jest przygotowanie przez beneficjentów projektów inwestycyjnych dobrej jakości. Opracowanie projektu wymaga nie tylko czasu (niekiedy nawet kilkunastu miesięcy), funduszy na zgromadzenie potrzebnej dokumentacji (nawet do 5% kosztów całości inwestycji) oraz umiejętności administracyjnych. Najważniejszym składnikiem projektów powinny być dobre pomysły. Jak się wydaje, wielu potencjalnych beneficjentów, przede wszystkim samorządy terytorialne, nie ma odpowiedniej wyobraźni administracyjnej i umiejętności planowania wieloletniego. Brakuje zwłaszcza zdolności myślenia sekwencyjnego i sztuki odpowiedniego wyboru między celami rozwojowymi. Strategie lokalne nie pomagają więc w określaniu priorytetów rozwoju, ale są jedynie dokumentami pokazowymi. Praktyka wypełniania wniosków projektowych w programach PHARE dowodzi działania spontanicznego, bez zwracania większej uwagi na wcześniej przyjęte dokumenty strategiczne. Liczy się więc bardziej chęć szybkiego wydatkowania funduszy unijnych na jakiegokolwiek cele, zamiast spożytkowania ich w sposób sensowny i zgodny z lokalnymi interesami. **Dlatego powodzenie wydatkowania funduszy strukturalnych zależy przede wszystkim od zmiany tego sposobu myślenia, nie tylko wśród decydentów rządowych, ale również polityków na poziomie terytorialnym.**

Resort gospodarki utworzył informatyczną bazę danych potencjalnych projektów do wykorzystania w ramach ZPORR i Funduszu Spójności (*Raport z realizacji...* 2003, rozdz. 21, s. 4). Omawiana baza jest opracowywana na podstawie dokumentacji gromadzonej w urzędach marszałkowskich. Jak dotąd zarejestrowano ok. 600 projektów, ale w ocenie resortu gospodarki jedynie 1/3 jest dobrze przygotowana (Gurbiel 2003).

Dodatkową przyczyną kłopotów beneficjentów jest niepewność dotycząca ostatecznego kształtu *NPR*. Jeszcze w maju 2003 r. nie było np. wiadomo, jak będzie wyglądać wniosek o dotację z funduszy strukturalnych. W tym samym okresie na szczeblu krajowym nie zatwierdzono ostatecznych kryteriów potrzebnych do kwalifikowania projektów realizowanych w ramach ZPORR. Utrudnia to pracę jednostek samorządu terytorialnego, a należy pamiętać, że zgodnie z procedurą europejską możliwe jest wydatkowanie środków na omawiane projekty już z początkiem 2004 r. Jednocześnie przedstawiciele rządu nie mają

innych pomysłów usprawniających proces przygotowywania projektów, związanych np. z uproszczeniem niektórych przepisów inwestycyjnych (np. wydaniem pozwolenia na budowę), utworzeniem funduszu przeznaczonego na dofinansowanie kosztów opracowania dokumentacji, zmianą przepisów w zakresie planowania wieloletniego itp.

Podsumowanie

System organizacyjny i budżet funduszy strukturalnych UE na lata 2004–2006 zostały przygotowane przez Komisję Europejską i uzgodnione przez Radę Europejską przede wszystkim na potrzeby dotychczasowych krajów członkowskich. Nie jest to więc system, który w sposób szczególny skierowany byłby na potrzeby nowych krajów przyjmowanych do Unii w maju 2004 r. Dlatego tym większe znaczenie ma odpowiednie zaprojektowanie polskich dokumentów strategicznych i wewnętrznego systemu zarządzania. Ponadto ogromnie ważne jest właściwe opracowanie planów rozwojowych i systemu organizacyjnego obowiązujących po roku 2006.

Z tych samych względów **istnieje potrzeba aktywnego włączenia się polskich reprezentantów do tworzenia założeń nowej polityki spójności UE na lata 2007–2013**. Podjęcie wspomnianych działań wymaga zmiany sposobu myślenia u polskich decydentów, lepszego identyfikowania krajowych interesów i ich umiejętnego włączania do systemu europejskiej polityki spójności. Uzasadnione wydaje się m.in. wspieranie dalszej decentralizacji polityki spójności UE, a zwłaszcza delegowanie większych kompetencji na poziom regionalny. Obecnie zbyt wiele decyzji w zakresie merytorycznego wymiaru działań rozwojowych w regionach jest podejmowanych przez administrację europejską i krajową. Jak się wydaje, Polska powinna zdecydowanie oponować wobec propozycji renacjonalizacji polityki spójności. Może się to bowiem wiązać z chęcią stopniowego ograniczenia lub nawet likwidowania omawianej polityki wspólnotowej, a więc zagrozić polskim interesom. Polska dyplomacja powinna również wspierać postulat większego powiązania nowej polityki spójności z celami strategii lizbońskiej. W szczególności chodzi o nadanie polityce regionalnej większego związku z rozwojem gospodarki opartej na wiedzy i nowoczesnych technologiach, a także rozwojem zasobów ludzkich tworzących wysoko płatne miejsca pracy niezbędne dla pobudzenia tego typu gospodarki.

Polska powinna również generalnie sprzeciwiać się przyjmowaniu odmiennych kryteriów dla polityki spójności wobec „starych” i „nowych” krajów członkowskich. Nie wyklucza to jednak możliwości domagania się specjalnych przywilejów bądź instrumentów finansowych dla nowych członków UE. Wspomniane instrumenty powinny obowiązywać w okresie przejściowym na podobnej zasadzie jak proponowane w dyskusji okresy przejściowe dla regionów dotychczas korzystających z pomocy strukturalnej, które ze względów statystycznych mogą zostać wyłączone z systemu polityki spójności po rozszerzeniu UE.

Analiza Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006 dowodzi, że jest to dokument przygotowany bardziej na potrzeby odpowiedniej procedury funkcjonującej w UE aniżeli strategiczny dokument rządu polskiego, który miałby wyznaczać kierunki długofalowego rozwoju kraju. Wadą tego dokumentu jest jego ograniczony horyzont czasowy, nadmiernie branżowy układ priorytetów, nastawienie głównie na wykorzystywanie funduszy europejskich i brak wystarczającej uwagi dla krajowych programów rozwojowych, w tym zwłaszcza krajowej polityki rozwoju regionalnego. Należałoby więc oczekiwać, że w kolejnym narodowym planie rozwoju zostaną zmienione priorytety i sposób przygotowywania dokumentu. W znacznie większym stopniu powinien być wspierany rozwój nowoczesnej gospodarki i przedsiębiorczości. Jego podstawą powinna być krajowa strategia zmian strukturalnych w gospodarce i analiza polskich interesów strategicznych.

System organizacyjny przyjęty dla wykorzystania funduszy strukturalnych na lata 2004–2006 jest nadmiernie skomplikowany i scentralizowany. Może tworzyć sytuacje konfliktogenne i nakładanie się kompetencji, a także prowadzić do nieefektywnej alokacji funduszy. Przykład realizacji programu SAPARD, który jest najbardziej zbliżony do organizacji funduszy strukturalnych w Polsce, dowodzi kłopotów organizacyjnych, opóźnień i konfliktów na tle politycznym. Dlatego należałoby dążyć do większego zdecentralizowania i uproszczenia systemu zarządzania programami realizowanymi z funduszy strukturalnych po roku 2006. Należy przede wszystkim powołać 16, a nie tylko jeden program operacyjny rozwoju regionalnego i przyznać samorządom województw większe kompetencje wykonawcze.

Jednocześnie **warunkiem skutecznej decentralizacji jest dokończenie reformy samorządowej w zakresie finansów publicznych, jak również uporządkowanie systemu kompetencyjnego między wojewodą a samorządem województwa.** Istotne znaczenie będzie także miało budowanie stabilnego i profesjonalnego korpusu urzędniczego w urzędach marszałkowskich (Grosse 2000). Trzeba będzie rozwiązać szereg problemów szczegółowych, np. dotyczących zasad umożliwiających przenoszenie funduszy europejskich między poszczególnymi programami operacyjnymi w sytuacji niewykorzystania początkowo zaplanowanych środków. **Konieczna wydaje się stopniowa zmiana kultury administracyjnej i politycznej na szczeblu regionalnym.** Chodzi o kształtowanie myślenia w kategoriach maksymalnej efektywności wykorzystywania funduszy publicznych dla strategicznego rozwoju regionalnego. Zagrożeniem w tym względzie może być np. pragmatyka urzędnicza, która ma na celu jedynie wypełnianie określonych procedur. Dla przykładu – wybór projektów wyłącznie na podstawie analizy fiszki projektowej może być wprawdzie wygodny dla urzędników, ale daleko niewystarczający jako sposób decydowania o przydatności danej inwestycji dla województwa. Ponadto niebezpieczne jest traktowanie funkcji publicznych przede wszystkim jako instrumentu budowania wpływów politycznych. Wreszcie zagrożeniem może być nadmierne przywiązanie do ilości, a nie sensowności wydatkowania funduszy.

Jednocześnie do maja 2004 r. należy przyspieszyć prace organizacyjne i legislacyjne, aby jak najlepiej wykorzystać fundusze europejskie przyznane na lata 2004–2006. Brakuje zwłaszcza rozwiązań dotyczących sfery finansów, bez których trudno będzie zarówno samorządom terytorialnym, jak i przedsiębiorcom współfinansować projekty rozwojowe. W dalszym ciągu opóźnione są prace przygotowujące systemy informatyczne i struktury monitorujące wydatkowanie funduszy. Brakuje również odpowiednio przeszkolonych kadr i dobrych projektów inwestycyjnych.

Literatura

- Combes P.P., Lafourcade M., 2001, „Transportation Cost Decline and Regional Inequalities: Evidence from France, 1978–1993”, CEPR Discussion Paper 2894, London: Centre for Economic Policy Research.
- Fagerberg J., Verspagen B., 1996, „Heading for Divergence? Regional Growth in Europe Reconsidered”, *Journal of Common Market Studies*, t. 34, nr 3, wrzesień.
- Faini R., 1983, „Cumulative Process of Deindustrialization in an Open Region: The Case of Southern Italy, 1951–1973”, *Journal of Development Economics*, t. 12(3).
- Gorzela G., 2002, „Polskie regiony w procesie integracji europejskiej”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2–3 (9).
- Gorzela G., Jałowiecki B., 2000, „Konkurencyjność regionów”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1.
- Grosse T.G., 2000, „Czy w Polsce powinna powstać samorządowa służba cywilna?”, *Samorząd Terytorialny*, nr 7–8.
- Grosse T.G., Olbrycht J., 2003, „Przygotowania do absorpcji funduszy strukturalnych. Ocena podjętych działań i rekomendacje”, *Analizy i Opinie*, nr 7, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Grosse T.G., Mackiewicz M., 2003, *Zmierzch decentralizacji w Polsce? Polityka rozwoju w województwach w kontekście integracji europejskiej*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Grzelakowski A.S., 2003, „Koszty i korzyści przystąpienia Polski do UE w dziedzinie transportu” (w:) *Koszty i korzyści członkostwa Polski w Unii Europejskiej, Raport z badań*, Warszawa: Centrum Europejskie Natolin.
- Gurbiel K., 2003, „Liczę na 85 procent”, wywiad do *Gazety Wyborczej* z 28 marca.
- Hausner J., Marody M. (red.), 2000, *Jakość rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej? EU-monitoring IV*, Warszawa–Kraków: Friedrich Ebert Stiftung, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej AE w Krakowie.
- Informacja o wynikach kontroli przygotowania jednostek sektora publicznego do wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej w ramach programu ISPA w obszarze ochrony środowiska w latach 1999 – I półrocze 2002*, 2003, Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.

- Kozak M.W., 2003, „Skutki integracji z UE dla polskich regionów” (w:) *Koszty i korzyści członkostwa Polski w Unii Europejskiej, Raport z badań*, Warszawa: Centrum Europejskie Natolin.
- Martin P., 1999, „Are European Regional Policies Delivering?”, *European Investment Bank Papers*, t. 4(2).
- Martin P., Rogers C.A., 1995, „Industrial Location and Public Infrastructure”, *Journal of Public Economics*, t. 39.
- Misiąg W., 2003, *Absorpcja funduszy strukturalnych a zasady finansów publicznych. Tezy wystąpienia na konferencji „Polityka regionalna i wykorzystanie jej instrumentów – Doświadczenia polskich regionów – Próba podsumowania”*, Kraków, 25 kwietnia.
- Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego na lata 2001–2006*, 2000, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa.
- Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006*, 2003, Warszawa: Ministerstwo Gospodarki, projekt ze stycznia.
- Plan działań na rzecz zwiększenia potencjału administracyjnego Polski dla sprawnego zarządzania funduszami strukturalnymi i Funduszem Spójności*, 2002, Warszawa: Ministerstwo Gospodarki.
- Program Naprawy Finansów Rzeczypospolitej*, 2003, Warszawa: Ministerstwo Finansów, projekt z 25 marca.
- Przedakcesyjny program gospodarczy 2002*, 2002, Warszawa: Ministerstwo Finansów.
- Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca. Strategia gospodarcza rządu SLD-UP-PSL*, 2002, Warszawa: Rada Ministrów.
- Przybylski M., 2003, „Koszty zamiast oszczędności”, *Rzeczpospolita*, nr 91, 17 kwietnia.
- Raport o stanie realizacji programów pomocy przedakcesyjnej*, 2003, Warszawa: Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.
- Raport z realizacji w 2002 roku Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej*, 2003, Warszawa: Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.
- Raport Zespołu ds. monitoringu wdrażania oraz ewaluacji programów finansowanych z funduszy pomocowych w zakresie tworzenia efektywnego systemu monitoringu i oceny funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce*, 2002, Warszawa: Rada Ministrów.
- Średniookresowa strategia udzielania gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa do roku 2010*, 2003, Warszawa: Ministerstwo Finansów, projekt z 27 marca.
- Tondl G., 1999, *What Determined the Uneven Growth of Europe's Southern Regions?*, Vienna: IEF Working Paper nr 30, University of Economics and Business Administration.
- Urvin W., 1998, „Modern Democratic Experiences of Territorial Management: Single Houses, But Many Mansions”, *Regional and Federal Studies*, t. 8, nr 2.
- Vickerman R., Spiekermann K., Wegener M., 1999, „Accessibility and Economic Development in Europe”, *Regional Studies*, t. 33 (1).
- Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004–2006*, 2003, Warszawa: Ministerstwo Gospodarki, projekt z lutego.