

Rafał WILLA

Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń

Kształt polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce w latach 2007–2013

Pierwsze lata członkostwa w Unii Europejskiej (UE) stwarzały wszystkim państwom do niej przystępującym trudność dostosowawczą. Przekształcenie sposobu myślenia i mechanizmów działania administracji publicznej na tory zgodne ze standardami unijnymi zawsze wymagało czasu. I to mimo – udzielanej po raz pierwszy w historii – pomocy przedakcesyjnej, którą Polska (i inne kraje) otrzymywała na takie właśnie przygotowania. Problematyką, która w tym kontekście budziła (i nadal budzi) największe emocje jest stopień wykorzystania wsparcia finansowego otrzymywanego z Brukseli w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Nie jest wszak tajemnicą, że pomoc taka jest jednym z najistotniejszych argumentów przemawiających na korzyść integracji Polski ze strukturami unijnymi.

Okres 2000–2006 był nietypowym okresem programowania budżetowego, a co za tym idzie także przygotowania i wdrażania funduszy unijnych. Było tak, ponieważ, po pierwsze, z dniem 1 maja 2004 roku, a więc już w trakcie okresu programowania, przystąpiło do UE aż dziesięć nowych państw członkowskich, stosunkowo słabo rozwiniętych w porównaniu do krajów „starej” Unii. Było to bez wątpienia najpoważniejsze wyzwanie polityczno-gospodarcze w historii Unii Europejskiej.

Po drugie, okres 2004–2006 był dla nowych krajów członkowskich lekcją, dzięki której kraje te nauczyć się miały optymalnego czerpania korzyści wynikających z unijnego wsparcia finansowego. Nie można jednakże zapominać o tym, iż brak sprawnego zarządzania środkami pomocowymi UE mogłoby stwarzać niebezpieczeństwo zwrotu dotacji, utraty środków w zakładanej wysokości, a nawet w przypadku ich pozyskania możliwość nieefektywnego ich wykorzystania. Konsekwencją takiego stanu rzeczy mogłoby być pogłębienie, a nie zmniejszenie różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego między Polską a dotychczasowymi krajami członkowskimi UE. Zresztą niektóre kraje, jak np. Francja, twierdziły, że nowe kraje członkowskie nie będą w stanie w pełni wyko-

rzystać wsparcia UE i w związku z tym należy dokonać stosownych przesunięć w planach budżetowych Unii na lata 2007–2013¹.

Po trzecie wreszcie, należy wziąć pod uwagę przypadek Irlandii jako kraju wzorcowego w wykorzystaniu pomocy unijnej. W połowie okresu programowania 2000–2006 dokonano bowiem analizy sytuacji gospodarczej w „starych” państwach kohezyjnych. Po zapoznaniu się z całościowymi wynikami okazało się, iż Irlandia, wskutek swego szybkiego rozwoju i bardzo wysokiego stopnia absorpcji środków pomocowych, przestała kwalifikować się do wsparcia z Funduszu Spójności (FS).

Zatem pod koniec okresu programowania budżetowego Unii Europejskiej, obejmującego lata 2000–2006, i mając na uwadze dotychczasowe doświadczenia w pozyskiwaniu i wykorzystywaniu środków europejskich, należało głęboko zastanowić się nad kształtem systemu wdrażania funduszy unijnych w Polsce w trakcie okresu 2007–2013. Gwoli przypomnienia, dotychczasowi beneficjenci narzekali głównie na nadmierne sformalizowanie procedur i przeregulowanie, które to czynniki – w dużej mierze – powodowały początkowe bardzo słabe tempo absorpcji środków pomocowych². Głos w tej materii zabierały zarówno osoby powszechnie uznawane za ekspertów, jak również organizacje społeczne i gospodarcze³. Wskazywano na szereg elementów wymagających zmian, a wśród nich m.in. na: uproszczenie i usprawnienie systemu instytucjonalnego; zmniejszenie formalizacji i zwiększenie terminowości; zwiększenie przejrzystości procedur; szersze stosowanie zasady partnerstwa w procesach dystrybucji środków unijnych.

¹ Por. D. Pszczółkowska, J. Szlachta, *Trzeba umieć brać*, „Gazeta Wyborcza” z 8 czerwca 2001 r.; P. Apanowicz, J. Bielecki, *Czy Unia ograniczy fundusze strukturalne?*, „Rzeczpospolita” z 15 lutego 2002 r.

² Por. *Informacja NIK o wynikach kontroli funkcjonowania systemu wewnętrznej kontroli finansowej funduszy strukturalnych*, Warszawa, nr 54/2006, s. 43–47.

³ Por. D. Hübner, *Polityka spójności na lata 2007–2013*, „Rzeczpospolita”, nr 34 z 10 lutego 2005 r.; D. Gros, S. Micossi, *Zmienić priorytety i zmniejszyć wydatki*, „Rzeczpospolita”, nr 66 z 19 marca 2005 r.; H. Bochniarz, *Nie lekceważmy NPR*, „Gazeta Wyborcza”, nr 24 z 29 stycznia 2005 r.; A. Wojtyna, *Kilka grzechów głównych*, „Rzeczpospolita”, nr 36 z 12 lutego 2005 r.; T. G. Grosse, *Ocena projektu Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013*, „Analizy i Opinie” 2005, nr 31, s. 2–12; J. Szlachta, *Strategiczne wyzwania stojące przed polityką spójności Unii Europejskiej po 2007 roku – perspektywa polska*, w: *Rozwój regionalny Polski w warunkach reformy europejskiej polityki spójności w latach 2007–2013*, red. J. Szlachta, J. Woźniak, Warszawa 2007, s. 58–63.

1. Kształt polityki spójności w Polsce w okresie 2007–2013

Mając na uwadze niską konkurencyjność polskiej gospodarki, czego wyrazem jest chociażby niski poziom PKB na mieszkańca w porównaniu ze średnim poziomem dla Unii Europejskiej, wszystkie polskie województwa zakwalifikowały się do otrzymania wsparcia w ramach Celu Konwergencja polityki spójności UE. Procedury programowania wykorzystania dotacji unijnych nałożyły na Polskę obowiązek przygotowania – po pierwsze – *Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia* (NSRO), a więc dokumentu zawierającego cel strategiczny i cele szczegółowe (horyzontalne) rozwoju kraju w latach 2007–2015 oraz – po drugie – programów operacyjnych (dokumentów stanowiących przełożenie zapisów strategicznych na konkretne działania przyczyniające się do osiągnięcia założonych celów). W ramach NSRO przyjęto, że celem strategicznym jest tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej.

Do zrealizowania wspomnianego celu strategicznego przyczyniać się mają przyjęte horyzontalne cele szczegółowe. Dzięki temu możliwym będzie, przynajmniej w założeniach, łatwiejsze i precyzyjniejsze zdefiniowanie kluczowych wskaźników, pozwalających na analizę rezultatów finalnych prowadzonej polityki. Oznacza to również, że wszystkie programy, działania i projekty podejmowane w ramach NSRO przyczynią się do osiągnięcia celu strategicznego, aczkolwiek w różnym zakresie. Przyjętymi celami horyzontalnymi NSRO 2007–2013 są⁴: 1) poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa; 2) poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej; 3) budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski; 4) podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług; 5) wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej; 6) wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich.

⁴ Por. *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności*, Warszawa 2007, s. 45–74.

Tabela 1

Szacunkowy podział środków przewidzianych do wydatkowania w ramach NSRO pomiędzy poszczególne cele horyzontalne

Cele horyzontalne NSRO		Waga
Cel 1	Poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa	4%
Cel 2	Poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej	10%
Cel 3	Budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski	42%
Cel 4	Podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług	22%
Cel 5	Wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej	22%
Cel 6	Wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich	
Łącznie		100%

Źródło: *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności*, Warszawa 2007, s. 97.

Przewidywana wielkość oraz struktura wydatków w ramach NSRO 2007–2013, a także wysokość planowanych wydatków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, nie wzięły się z niczego. W przypadku Polski uwzględniono m.in. postanowienia zawarte w *Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015*. W związku z powyższym zdecydowano, że „łączna suma środków zaangażowanych w realizację NSRO w latach 2007–2013 wyniesie około 85,6 mld euro. Z tytułu realizacji NSRO średniorocznie (do roku 2015) będzie wydatkowane około 9,5 mld euro, co odpowiada około 5% PKB. Z tej sumy: 1) 67,3 mld euro będzie pochodziło z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE⁵; 2) 11,9 mld euro z krajowych środków publicznych (w tym około 5,9 mld euro z budżetu państwa); 3) około 6,4 mld euro zostanie zaangażowanych ze strony podmiotów prywatnych”⁶.

⁵ W ramach wskazanej sumy 67,3 mld euro aż 66,5 mld euro przeznaczone zostanie na współfinansowanie programów operacyjnych Celu Konwergencja; 557,7 mln euro na programy Celu Europejska Współpraca Terytorialna (EWT); dodatkowo 173,3 mln euro przeznaczono także na realizację programów współpracy transgranicznej w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISiP) z udziałem Polski.

⁶ Ibidem, s. 115. Por. J. Szlachta, op. cit., s. 54–58.

Nadmienić w tym miejscu należy, że wydatki w ramach prowadzonej w Polsce unijnej polityki spójności będą, podobnie jak to ma miejsce w innych państwach członkowskich, koordynowane z wydatkami przeznaczonymi na Wspólną Politykę Rolną, Wspólną Politykę Rybacką, jak również z programami europejskimi na rzecz wzmocnienia konkurencyjności. Przewiduje się zatem, że łączna suma włączona w realizację działań rozwojowych wyniesie 107,9 mld euro, w tym 85,4 mld środków unijnych.

Tabela 2

Szczegółowy podział funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce w układzie programów operacyjnych Celu Konwergencja w Polsce w latach 2007–2013

Program Operacyjny (PO)	Udział PO w całkowitej alokacji środków	Źródło finansowania
Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ)	41,9% (27,9 mld euro)	EFRR, FS
Regionalne PO (RPO)	24,9% (16,6 mld euro)	EFRR
Kapitał Ludzki (PO KL)	14,6% (9,7 mld euro)	EFS
Innowacyjna Gospodarka (PO IG)	12,4% (8,3 mld euro)	EFRR
Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW)	3,4% (2,3 mld euro)	EFRR
Pomoc Techniczna (PO PT)	0,8% (0,5 mld euro)	EFRR

Pozostałe środki, tj. około 2% (1,3 mld euro), przeznaczone zostaną na krajową rezerwę wykonania.

Źródło: *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności*, Warszawa 2007, s. 116.

Dzieląc środki na poszczególne regionalne PO zastosowano algorytm obowiązujący także przy rozdzielaniu funduszy unijnych w Polsce w latach 2004–2006. Opiera się on na następujących kryteriach: a) kryterium I – kryterium ludnościowe: 80% środków podzielono proporcjonalnie do liczby mieszkańców w poszczególnych województwach; b) kryterium II – kryterium PKB *per capita*: 10% środków podzielono proporcjonalnie do liczby mieszkańców w województwach, w których średni poziom PKB na mieszkańca w latach 2001–2005 był niższy od 80% średniego poziomu na mieszkańca kraju; c) kryterium III – kryterium bezrobocia: 10% środków przeznaczono dla tych powiatów, w których średnia stopa bezrobocia w latach 2003–2005 przekraczała 150% średniej krajowej. Wskazany „algorytm podziału środków na województwa wskazuje na preferencję wsparcia regionów uboższych, a nie tzw. lokomotyw rozwoju”⁷.

⁷ N. Rajkowska, *Czy jest możliwe jednoczesne wsparcie konkurencyjności gospodarki i wyrównywanie poziomu rozwojowego poszczególnych regionów*, w: *Polityka spójności – ocena i wyzwania. Materiały z konferencji*, Warszawa 2008, s. 44.

Ze wskazanej w tabeli 2 listy programów operacyjnych⁸ szesnaście RPO ma charakter *stricte* regionalny i odnosi się do jednostek statystycznych NUTS II⁹. Ich utworzenie uznać można za krok w kierunku realnego przekazania samorządom wojewódzkim instrumentów realizacji projektów i inwestycji niezbędnych w danym regionie. Ponadto pamiętać także należy o tzw. komponencie regionalnym PO KL, finansowanym w całości przez Europejski Fundusz Społeczny (EFS), który sięgnie poziomu około 8,7% całej alokacji UE w ramach polityki spójności. W porównaniu zatem do poprzedniego okresu programowania funduszy unijnych w Polsce zauważyć przyjdzie, iż struktura finansowania polityki spójności w Polsce uległa większej decentralizacji. Na poziomie regionalnym wdrażanych bowiem będzie około 33,6% całkowitej unijnej alokacji dla Polski – 24,9% w ramach RPO i 8,7% w ramach PO KL. Pula ta może ulec zwiększeniu wskutek uruchomienia krajowej rezerwy wykonania, która zostanie rozdysponowana w trakcie realizacji NSRO. Reszta środków przeznaczona jest na realizację programów horyzontalnych zarządzanych przez Ministra Rozwoju Regionalnego (MRR). Jako interesującą wskazać także należy kwestię nazwy *Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej*. Choć sugeruje ona powiązanie z regionami (samorządami wojewódzkimi) Polski Wschodniej jest to jednakże program zarządzany centralnie przez MRR.

Wypada również zwrócić w tym miejscu uwagę na nieco odmienną kwestię, mianowicie na porównawcze zapoznanie się z polskimi dokumentami strategicznymi i operacyjnymi określającymi ramy polityki spójności w latach 2004–2006 i 2007–2013. Na poziomie programów operacyjnych zarządzanych centralnie nie widać zasadniczych zmian na rzecz przekierowania polityki spójności w stronę innowacyjnej gospodarki. W NSRO 2007–2013 zarezerwowano na inwestycje tego typu ok. 19,8% środków. Dla porównania, w *Podstawach Wsparcia Wspólnoty 2004–2006* wskaźnik ten wynosił ok. 17%. Również w niewielkim stop-

⁸ Redukcja liczby programów operacyjnych w stosunku do lat 2004–2006 w Polsce ma przyczynić się, w założeniach, do ograniczenia problemów związanych z dublowaniem działań i zwiększyć komplementarność udzielanej pomocy. Tym celom służyć ma również przyjęty dokument operacyjny „Linia demarkacyjna pomiędzy regionalnymi programami operacyjnymi a programami operacyjnymi na poziomie centralnym”.

⁹ Dzięki temu każde województwo mogło opracować własny program operacyjny, oczywiście przy zachowaniu celów wskazanych przez NSRO. Taki zabieg umożliwił uwzględnienie specyfiki poszczególnych regionów, ich zróżnicowanie i potrzeby.

niu zwiększono pulę środków na badania i rozwój technologiczny (BRT) – do ok. 4,5% z 3%. Oczywistym zatem jest wniosek, iż dominująca rola w dalszym ciągu przypisana jest inwestycjom infrastrukturalnym, sięgającym ok. 65% wydatków przewidzianych w NSRO.

Bardziej widoczna zmiana nastąpiła na poziomie regionalnych programów operacyjnych. „Inwestycje związane z budowaniem innowacyjnej gospodarki wzrosły w ramach szesnastu zdecentralizowanych programów operacyjnych do poziomu 31,5% funduszy publicznych zarezerwowanych na realizację tych programów. W porównaniu do ZPORR [Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego], gdzie poziom tych inwestycji stanowił ok. 6% wartości tegoż programu – jest to znacząca zmiana struktury wydatków”¹⁰. Co równie interesujące, średni poziom tego typu wydatków w RPO pięciu województw Polski Wschodniej jest wyższy aniżeli w pozostałych regionach i wynosi około 32,2%. Wspomnieć w tym miejscu należy również, iż w ramach PO RPW aż 42,3% jego zasobów zarezerwowanych zostało na wzmocnienie konkurencyjności i innowacyjności województw-beneficjentów. Taki stan faktyczny oznacza, że istnieje większa szansa, w porównaniu do okresu 2004–2006, iż polityka spójności zostanie skierowana na cele i priorytety związane z tworzeniem nowoczesnej gospodarki regionalnej. „Takie ukierunkowanie tej polityki jest w dużej mierze zasługą determinacji działaczy samorządów regionalnych i odważnej decyzji władz państwowych częściowego zdecentralizowania realizacji tej polityki”¹¹.

Warto w tym miejscu skoncentrować uwagę na zagadnieniu liczby celów i priorytetów polityki spójności oraz koncentracji środków finansowych. Na potrzeby okresu programowania 2007–2013 koniecznym było przygotowanie szeregu dokumentów planistycznych i strategicznych (m.in. *Strategia Rozwoju Kraju, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia*). Określono w nich zasadnicze cele polityki regionalnej państwa, niemniej jednak uczyniono to bardzo ogólnie. Brakuje bowiem, gdyż zaprzestano przygotowywania *Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego* (która obowiązywała chociażby w latach 2001–2006), precyzyjnego określenia celów operacyjnych, określenia strategii ich osiągnięcia oraz szczegółowych zasad i trybów postępowania.

¹⁰ T. G. Grosse, *Rozważania o przyszłości polityki spójności Unii Europejskiej*, w: *Problematyka przyszłości regionów. W poszukiwaniu nowego paradygmatu*, red. P. Jakubowska, A. Kukliński, P. Żuber, Warszawa 2008, s. 92.

¹¹ *Ibidem*, s. 92.

„Zastępczo różne aspekty polityki spójności państwa ustalane są na poziomie operacyjnym m.in. poprzez formułowanie wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego, ustalanie linii demarkacyjnej odnoszącej się do zakresu interwencji w ramach różnych programów czy też formułowanie zaleceń odnoszących się do konkretnych problemów implementacyjnych”¹². Mając na uwadze wyzwania związane m.in. z rozpoczęciem prac dotyczących nowych rozwiązań w kwestiach: 1) finansów publicznych (np. budżet zadaniowy), 2) ustrojowych (np. finalizacja reformy terytorialnej państwa), czy 3) planowania strategicznego (np. zmniejszenie podejścia sektorowego w praktyce społeczno-gospodarczej), niezwykle ważną jest refleksja nad celami polityki spójności, a także ich liczbą i stopniem szczegółowości.

Mimo dość powszechnych oczekiwań, iż finansowe instrumenty pomocowe Unii Europejskiej obecne będą w każdej sferze aktywności społecznej i ekonomicznej, a na które brakuje funduszy wewnątrz krajowych, w interesie nie tylko Polski, ale wszystkich państw członkowskich stojących w obliczu wyzwań konwergencji leży koncentracja środków na przedsięwzięciach prorozwojowych. Choć zapewnienie wspomnianej koncentracji środków jest możliwe (i zalecane) już w ramach obowiązującego obecnie pakietu rozporządzeń unijnych, to nadal jednak – w dużej mierze – faktyczna realizacja polityki rozwoju zależy od strategii rozwojowych i zdolności instytucjonalnych ich wdrożenia w poszczególnych krajach i regionach UE.

Jeśli wziąć pod uwagę przyjęty na potrzeby perspektywy finansowej 2007–2013 kształt prawny funduszy unijnych, obejmujący bardzo obszerny katalog kwalifikowalnych interwencji oraz dopuszczający szeroki udział różnych grup społeczno-polityczno-gospodarczych (jako partnerów w trakcie programowania oraz jako beneficjentów), przyjdzie stwierdzić, że pożądana koncentracja zasobów jest realnie niezwykle trudna do osiągnięcia, szczególnie zaś w nowych państwach członkowskich. „Wynika to, najogólniej mówiąc, ze słabości naszego (podobnie jak prawie wszystkich nowych krajów UE) systemu prawnego i administracyjnego w zarządzaniu procesami rozwojowymi – nie tylko w obszarze wdrażania instrumentów strukturalnych Unii Europejskiej, ale całego systemu realizacji przedsięwzięć rozwojowych finansowanych ze źródeł

¹² P. Żuber, *W kierunku nowego modelu polityki regionalnej. Wyzwania XXI wieku*, w: *Problematyka przyszłości regionów. W poszukiwaniu nowego paradygmatu*, red. P. Jakubowska, A. Kukliński, P. Żuber, Warszawa 2008, s. 20.

publicznych”¹³. Ponadto olbrzymia skala potrzeb inwestycyjnych w różnych dziedzinach i związana z tym faktem presja na maksymalne rozpraszanie inwestycji współfinansowanych przez UE, przy wspomnianej słabości administracji i krótkowzroczności polityczno-gospodarczej władz wszystkich szczebli, dodatkowo osłabia możliwości podejmowania przedsięwzięć prorozwojowych, których skutki widoczne będą dopiero w dłuższej perspektywie czasu.

Wobec powyższego nasuwa się wniosek, iż w interesie Polski i jej województw, jak również państw o zbliżonej sytuacji społecznej, gospodarczej i terytorialnej, jest dążenie do tego, by uregulowania prawne dotyczące wdrażania polityki spójności nie umożliwiały równoważenia niedostatków finansowania krajowego za pomocą rozpraszania pomocy strukturalnej Unii Europejskiej. Co więcej, by regulacje zobowiązywały do koncentracji zasobów finansowych na obszarach i projektach realizujących cele rozwojowe regionu, kraju oraz całej Unii Europejskiej.

„Polska powinna świadomie dążyć do samoograniczenia obszarów interwencji polityki spójności (i innych polityk warunkujących rozwój społeczno-gospodarczy kraju) poprzez odpowiednie modyfikacje regulacji ws. realizacji instrumentów finansowych UE”¹⁴. Prawdopodobnym jest, że w ten sposób obywatele mieliby większą szansę ujrzenia wreszcie realnych postępów w budowie autostrad, zwiększenia poziomu wydatków przeznaczanych na BRT itd. Ponadto takie podejście miałyby większą szansę uzyskania, ze strony krajów kładących nacisk na efektywność polityki spójności i konieczność jej ściślejszego powiązania z podnoszeniem konkurencyjności całej UE, szerszego wsparcia i pozwoliłoby na zachowanie (zwiększenie) nakładów finansowych na nią przeznaczonych.

Pojawia się również ostatnimi czasy postulat ograniczenia liczby funduszy finansujących działania w ramach polityki spójności UE. Najczęstszym jest ten, który wzywa do likwidacji Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), EFS i FS oraz zastąpienia ich jednym „superfunduszem”¹⁵. Pomijając kwestie istotnych różnic w charakterze prowadzonej

¹³ *Polityka spójności po 2013 roku – pożądane kierunki reformy. Dokument problemowy*, http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/43398314-6436-4A2B-A05E-8F3E4EA7D8DF/45808/Dokumentproblemowy_PL.pdf, Warszawa 2008, s. 18.

¹⁴ *Ibidem*, s. 19.

¹⁵ Por. *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego Rozporządzenia Rady dotyczącego postanowień ogólnych w sprawie EFRR, EFS i FS, ECO/150*, Bruksela 2005, pkt 3.5.7.

działalności, propozycja ta wydaje się być niezwykle trudna do przeprowadzenia także i z innego powodu. Zarówno EFRR (art. 160 Traktatu ustanawiającego Wspólnoty Europejskie – TWE), EFS (art. 146 TWE) i Fundusz Spójności (art. 161 TWE) znajdują swoje źródło w tekście Traktatu. „Oznacza to, że Wspólnota zobowiązana jest do podejmowania działań o określonym charakterze za pośrednictwem tych funduszy”¹⁶. Stąd też zmiana tego stanu rzeczy wymagałaby decyzji ustawodawcy unijnego w postaci zmiany TWE. Wydaje się jednak, iż w obecnej chwili brak jest woli politycznej do przeprowadzenia takiej zmiany, skoro nie podjęto tej kwestii podczas prac nad Traktatem Konstytucyjnym czy Traktatem Lizbońskim.

Przedstawione powyżej postulaty prowadzą, w konsekwencji, do sformułowania istoty zasady solidarności. Jeżeli bowiem polityka spójności pozostanie tylko mechanizmem redystrybucyjnym, zorientowanym niemal całkowicie na kompensację barier rozwoju i konwergencję, to dalsza realizacja tej zasady, w obecnym jej kształcie, nie będzie możliwa. Jako że wszystkie regiony Unii Europejskiej, bez względu na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, stawić muszą czoła globalizacji i międzynarodowej konkurencji, przekształcona polityka spójności powinna dyrygować pomocą w taki sposób, by wszyscy beneficjenci otrzymali równe szanse optymalnego wykorzystania własnego potencjału rozwojowego.

2. Efektywność zarządzania funduszami Unii Europejskiej – analiza porównawcza systemu zarządzania funduszami w okresach programowania 2004–2006 i 2007–2013

Okres programowania budżetowego, który rozpoczął się w 2007 roku, będzie olbrzymią szansą na zdynamizowanie rozwoju Polski. W trakcie jego trwania napłynie do kraju około 67 mld euro z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, co stanowi blisko pięciokrotność pomocy otrzymanej przez Polskę w latach 2004–2006. Zatem już teraz dostrzec można pierwszą zasadniczą różnicę pomiędzy wskazanymi okresami pro-

¹⁶ Ł. Wosik, *Wpływ ukształtowania instytucji prawnych prawa krajowego na proces rozdziału funduszy strukturalnych. Dotychczasowe doświadczenia i wnioski na przyszłość*, w: *Polityka spójności – ocena i wyzwania. Materiały z konferencji*, Warszawa 2008, s. 68.

gramowania – wielkość dostępnych środków finansowych. Od tego, jak przebiegnie absorpcja tych środków zależeć będzie, w dużej mierze, dalszy pomyślny rozwój polskiej gospodarki i postęp cywilizacyjny kraju oraz jego województw.

By móc optymalnie wykorzystać tak potężny zastrzyk finansowy niezbędna będzie doskonała znajomość uregulowań prawnych, tak na szczeblu europejskim, jak i krajowym, a dotyczących zasad aplikowania o dofinansowanie projektów w ramach poszczególnych priorytetów. Potencjalni beneficjenci, dysponując już bagażem doświadczeń zarówno z okresu przedakcesyjnego, jak i pierwszego okresu korzystania z funduszy strukturalnych i FS, winni teraz uzupełniać swą wiedzę o nowe regulacje wprowadzone dla okresu 2007–2013. Warto więc w tym miejscu pochylić się nad kwestią zasadniczych różnic, bez zagłębiania się w szczegółowe uregulowania, dotyczących systemu wdrażania funduszy unijnych w porównaniu z okresem poprzednim.

W oczy rzuca się fakt zmniejszenia liczby funkcjonujących w ramach polityki spójności UE funduszy strukturalnych. Na potrzeby bieżącego okresu programowania zachowano jedynie Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Społeczny. Przedłużono także, po raz kolejny, okres interwencji Funduszu Spójności, z tą jednakże różnicą, iż został on włączony do głównego nurtu programowania i podlega identycznym zasadom działania, jak fundusze strukturalne.

Fundusze wspierające rozwój sektora rolnego oraz rybołówstwo, tj. odpowiednio Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR) i Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa (FIWR), zostały wyłączone z bezpośredniego programowania i finansowania polityki spójności Unii Europejskiej¹⁷. Spowodowane to jest m.in., wspomnianą powyżej, większą koncentracją działań Unii Europejskiej na realizacji *Strategii Lizbońskiej*. Niemniej jednak wydaje się, iż argumentem o podstawowym znaczeniu dla przeprowadzenia takiej zmiany była konieczność skoordynowania instrumentów finansowych ukierunkowanych na sektor rolnictwa¹⁸

¹⁷ Jeszcze przed wprowadzeniem tej zmiany pojawiały się głosy, że taka propozycja „osłabia polityczne znaczenie nowej polityki spójności, wzmacniając jednocześnie lobby rolnicze w UE”. Por.: T. G. Grosse, J. Olbrycht, *Trzeci raport kohezyjny Komisji Europejskiej – wnioski dla Polski*, „Analizy i Opinie” 2004, nr 23, s. 7. Podobnie: J. Szlachta, op. cit., s. 13.

¹⁸ W latach 2000–2006 finansowanie działań rozwojowych odbywało się w oparciu o Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnych zarówno w ramach Wspólnej

i rybołówstwa (w poprzednim okresie programowania państwa członkowskie zobowiązane były przygotować dwa różne dokumenty programowe w dwóch różnych systemach polityk Wspólnoty). Z tego powodu Komisja Europejska podjęła decyzję o przesunięciu całości finansowania rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich do Wspólnej Polityki Rolnej i o ustanowieniu w jej ramach nowego instrumentu – Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EAFRD). Co się tyczy finansowania rybołówstwa, również będącego obszarem wspólnej polityki Wspólnoty, zdecydowano o przeniesieniu całości finansowania dotyczącego tego sektora poza obszar nowej polityki spójności i utworzeniu Europejskiego Funduszu Rybackiego (EFF)¹⁹.

Kolejną zmianą jest zlikwidowanie Inicjatyw Wspólnotowych (EQUAL, INTERREG, LEADER, URBAN), których dziedziny wsparcia włączono, na potrzeby bieżącego okresu programowania, do trzech zmienionych (nowych), o czym była już mowa, Celów polityki spójności Unii Europejskiej: 1) Konwergencja; 2) Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie; 3) Europejska Współpraca Terytorialna. Dzięki powyżej wskazanym reformom w prosty sposób ograniczono liczbę celów ogólnych polityki spójności oraz liczbę dostępnych (niezbędnych) funduszy unijnych je finansujących. Polska (w całości) kwalifikuje się do wsparcia w ramach nowego Celu 1 (EFRR, EFS, FS); nie kwalifikuje się natomiast do otrzymywania pomocy w ramach nowego Celu 2, jak również w zakresie wsparcia przejściowego.

Inne *novum* dotyczy podniesienia wysokości dopuszczalnego współfinansowania przez UE programów realizowanych w ramach EFRR i EFS w państwach członkowskich, których PKB *per capita* jest niższy niż 85% średniej UE-25 w latach 2001–2003. Regulacja ta dotyczy 14 państw, w tym Polski. „Dodatkowo zamieniono zasady obliczania wkładu wspólnotowego. Według regulacji przyjętych w rozporządzeniu ogólnym²⁰, in-

Polityki Rolnej (Sekcja Gwarancji), jak i w ramach polityki spójności (Sekcja Orientacji).

¹⁹ Por. *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007–2013*, <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/AA2B283F-DAE8-413C-BD9A-E4FF1B21C220/27734/pakiet7komentarzedorzporz3.pdf>, s. 25–26.

²⁰ Rozporządzenie Rady UE nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie nr 1260/1999, w: Dz. U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 r.

stytucja zarządzająca będzie miała możliwość wyboru sposobu obliczania tegoż wkładu spośród dwóch zaproponowanych opcji: a) w odniesieniu do całkowitej kwoty wydatków kwalifikowalnych, w tym wydatków publicznych i prywatnych; b) w odniesieniu do publicznych wydatków krajowych²¹. Taka możliwość jest istotna dla instytucji zarządzającej, ponieważ daje jej do ręki oręż w postaci większej kontroli nad środkami pomocowymi, przeznaczonymi na wdrożenie określonego programu operacyjnego²².

Zgodnie z przyjętymi uregulowaniami prawnymi, w okresie 2007–2013 zmieniono podejście – i jest to kolejna zmiana – do katalogu wydatków uznawanych za kwalifikowalne w ramach poszczególnych funduszy. Odstąpiono od wprowadzania reguł kwalifikowalności na poziomie wspólnotowym, jak to miało miejsce w latach 2000–2006. Teraz to państwa członkowskie zobowiązane zostały do wprowadzenia takiego katalogu wydatków. Na poziomie europejskim, w rozporządzeniach szczegółowych dotyczących poszczególnych funduszy²³, określono jedynie wyjątki, których należy przestrzegać. W tym kontekście utrzymanie nieodzyskiwalnego podatku VAT jako wydatku kwalifikowalnego uznać należy za sytuację wyjątkową, aczkolwiek korzystną z punktu widzenia potencjalnych beneficjentów.

Jedną z podstawowych reguł zarządzania finansowego funduszami unijnymi była reguła n+2, która obowiązywała w latach 2000–2006. Ten krótki wzór należało rozumieć w taki sposób, że jeśliby zobowiązanie Komisji Europejskiej, ujęte w budżecie wspólnotowym w danym roku (n), nie zostało „wyczerpane” wnioskami o dokonanie płatności do końca

²¹ S. Naroźniak, *Najważniejsze zmiany w programowaniu*, „Fundusze Strukturalne” 2007, nr 1, s. 44.

²² „Biorąc to pod uwagę, niezwykle istotna jest również inna zasada wprowadzona w rozporządzeniu ogólnym, która wiąże maksymalne pułapy wkładu wspólnotowego z całymi programami operacyjnymi, a nie z poszczególnymi osiami priorytetów”, w: *ibidem*, s. 44.

²³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1080/2006 z 5 lipca 2006 roku w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie nr 1783/1999, w: Dz. U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 r.; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1081/2006 z 5 lipca 2006 roku w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie nr 1784/1999, w: Dz. U. UE nr L 210 z z 31 lipca 2006 r.; Rozporządzenie Rady UE nr 1084/2006 z 11 lipca 2006 roku ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie nr 1164/94, w: Dz. U. UE nr L 210 z z 31 lipca 2006 r.

okresu $n+2$ lata, różnica między kwotą zobowiązania a kwotą wynikającą z dostarczonych wniosków zostałaby anulowana. Mimo postulatu KE, by w latach 2007–2013 rozciągnąć obowiązywanie tej reguły także na Fundusz Spójności, wobec silnego sprzeciwu kilku państw członkowskich (w tym Polski), które dowodziły, iż takie uregulowanie prawdopodobnie niekorzystnie wpłynie na finansowanie projektów wieloletnich (o długim cyklu inwestycyjnym), odstąpiono od takiego zamysłu. Ostatecznie postanowiono, iż w latach 2007–2013 obowiązywała będzie uelastyczniona reguła $n+3$ zarówno dla funduszy strukturalnych, jak i Funduszu Spójności.

Zmieniono również zakres interwencji EFRR, który rozszerzono m.in. o mieszkalnictwo²⁴. Pewnym ograniczeniem w tym względzie jest dopuszczalność tego typu inwestycji jedynie w dwunastu nowych państwach członkowskich. Wydatki na mieszkalnictwo mogą zostać uznane za kwalifikowalne do nieprzekraczalnego pułapu 3% alokacji EFRR na dany program operacyjny lub 2% całkowitej alokacji funduszu po spełnieniu kilku wymogów. Co więcej, pomoc dla mieszkalnictwa może dotyczyć nie tylko tzw. budownictwa społecznego, lecz obejmować także wydatki ponoszone na rzecz budynków wielorodzinnych oraz budynków będących we władaniu władz publicznych, a które przeznaczono dla gospodarstw domowych o niskich dochodach i specjalnych potrzebach.

„W nowym okresie programowania odstąpiono od zasady wielofunduszowości. Zgodnie z art. 34 ust. 1 rozporządzenia ogólnego [dotyczącego funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności], programy operacyjne otrzymują finansowanie wyłącznie z jednego funduszu. Respektowanie szczególnego charakteru funduszy oznacza, że podejmowane w ramach EFRR i EFS operacje miałyby na celu prowadzenie interwencji z udziałem tylko jednego funduszu, przypadającego na dany program operacyjny, tzw. podejście jeden program – jeden fundusz (*monofund approach*)”²⁵. KE wyszła bowiem z założenia, że takie rozwiązanie przyczyni się do uproszczenia systemu wdrażania funduszy i zwiększenia jego przejrzystości. Postanowiono także, że niejako w ramach „rekompensaty” możliwym będzie korzystanie z tzw. *cross-financingu*, tj. możliwości finansowania

²⁴ Zakres interwencji rozszerzono również o projekty związane z: sieciami TEN-T, ochroną i zachowaniem dziedzictwa kulturowego, rozwojem infrastruktury kulturalnej i dostępności tego typu usług, rozwojem miast, międzynarodowymi strefami rozwoju.

²⁵ S. Naroźniak, op. cit., s. 45–46.

w ramach zakresów interwencji EFRR i EFS (ale bez FS)²⁶ działań wchodzących w zakres drugiego funduszu²⁷.

I wreszcie ostatnia uwaga. W latach 2000–2006 państwa członkowskie zobligowane były przygotować, w ramach programowania funduszy unijnych, *Narodowy Plan Rozwoju, Podstawy Wsparcia Wspólnoty, Programy Operacyjne* i *Uzupełnienia Programów Operacyjnych*. Nowe regulacje prawne, przyjęte przez instytucje unijne nieco tę sytuację zmieniły. W bieżącym okresie programowania utrzymano konieczność tworzenia programów operacyjnych, nie przewiduje się natomiast konieczności tworzenia Uzupełnień Programów Operacyjnych²⁸. Pozostałe dokumenty zastąpiło: *Strategicznymi Wytocznymi Wspólnoty, Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia*.

W chwili obecnej choć trudno, to jednak można próbować oceniać pierwszy okres programowania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce. Jednakże o wiele trudniejszym jest dokonanie – pod tym samym kątem – ewaluacji funkcjonowania systemu wdrażania funduszy unijnych dla okresu 2007–2013, bowiem na przeprowadzenie gruntownej analizy porównawczej potrzeba czasu. Czy przyjęte rozwiązania systemowe okażą się słuszne i korzystne z punktu widzenia efektywności polityki spójności – czas pokaże.

3. Uwagi końcowe

Z funduszami unijnymi związane były i są w Polsce duże oczekiwania zarówno ze strony społeczeństwa, jak i potencjalnych beneficjentów. Oczekiwania te w znacznej mierze nadal nie są oparte na rzetelnej wiedzy o celach tych instrumentów finansowych, zasadach ich programowania i wreszcie samego ich wdrażania. Świadczyć o tym mogą chociażby kontrowersje podnoszone przez instytucje zarządzające wsparciem unijnym, a związane m.in. z brakiem swobody w dysponowaniu środkami, brakiem

²⁶ Por. art. 34 ust. 3 Rozporządzenia Rady UE nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie nr 1260/1999, w: Dz. U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 r.

²⁷ Por. art. 34 ust. 2, ibidem.

²⁸ Uzupełnienia PO zastąpiono szczegółowymi opisami priorytetów programów operacyjnych.

w przygotowywanych inwestycjach wskaźników osiąganych efektów oraz, co za tym idzie, wiarygodnej oceny wyników ich realizacji oraz wpływu na bezpośrednie otoczenie, nie wspominając już o efektach systemowych. Dotyczy to zwłaszcza tzw. miękkich przedsięwzięć opartych na pomocy doradczej i szkoleniowej.

Obecnie z powodu opóźnień, tak w programowaniu, jak i przede wszystkim w realizacji projektów, trudno jest oceniać, na ile skuteczne okażą się fundusze w praktyce. Pierwsze doświadczenia nie nastroją jednak optymistycznie. Okazuje się bowiem, iż uwarunkowania zewnętrzne takie, jak z jednej strony opóźnienia w rozpoczęciu projektów powodowane nadmiernym stopniem zbiurokratyzowania procedur, z drugiej zaś ich uzależnienie od czynników będących poza kontrolą bezpośrednich wykonawców (np. opóźnień legislacyjnych związanych z wprowadzaniem ustawodawstwa zgodnego z unijnym), powodują, że definiowane w fazie programowania wskaźniki osiągnięć często już w momencie rozpoczęcia realizacji projektów były zdezaktualizowane.

Polska jest już pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej, a co za tym idzie może w pełni korzystać ze współfinansowania inwestycji przez fundusze strukturalne. Fakt ten stawia jednak przed nią szereg poważnych wyzwań o charakterze prawnym, instytucjonalnym i finansowym. Unia nie jest już tylko dawcą pomocy, lecz wymagającym i trudnym partnerem. Jest to związane z koniecznością wzmoczenia wysiłków w celu sprostania wszystkim nałożonym na nowych członków zadaniom. By móc efektywnie wykorzystać możliwość współfinansowania inwestycji przez fundusze unijne konieczne jest zwiększenie zdolności absorpcyjnej wspomnianych instrumentów finansowych UE.

Aczkolwiek rozmowy dotyczące kształtu polityki spójności po roku 2013 znajdują się obecnie dopiero w początkowej fazie, to można jednak założyć, iż status jednego z większych beneficjentów unijnego wsparcia finansowego utrzyma Polska i w następnej perspektywie finansowej. Wobec tego w najbliższych latach jej terytorium będzie swego rodzaju laboratorium tej polityki wspólnotowej. To właśnie na obszarze Polski i jej regionów testowane będą nowe rozwiązania przyjęte na potrzeby lat 2007–2013. „Brak osiągania założonych celów, niska efektywność wykorzystania środków w odniesieniu do innych polityk wspólnotowych i działań krajowych, czy też niemożność ich zagospodarowania ze względu na brak odpowiedniego potencjału administracyjnego i sprzyjającego środowiska prawnego, będzie nie tylko argumentem dla przeciwników prowadzenia polityki spójności na poziomie europejskim, ale także będzie

marnowaniem szansy, przed jaką stoi nasz kraj w pierwszym ćwierćwieczu XXI wieku”²⁹. Z tego powodu – mając na uwadze szczególną rolę Polski dla przyszłych losów polityki spójności – pozycja strony polskiej w procesie jej kształtowania musi przejść od *policy takers* do *policy makers*.

Summary

Poland has been a full member of the European Union for five years already. One of the results of this membership is the opportunity to obtain co-financing for domestic investments and activities, provided via structural funds. Both Polish society and potential beneficiaries (e.g. businesses, provinces, institutions, NGOs) have enormous expectations in this respect. However, these expectations are not based on genuine awareness of the objectives of the EU's financial instruments, the principles of their planning, implementation, or their actual impact. Since the significance of EU cohesion policy among other EU policies continues to rise, it is necessary to examine its present shape and compare it with the former budget programming period. This will allow one to envisage the direction this policy is taking, as it is shaped by the subsequent reforms. Additionally, this knowledge may be crucial at present, when the funds provided by the EU's financial perspective 2007–2013 are being spent, and it may also be useful in the near future, during the negotiations on the shape of cohesion policy after 2013, also including the subject of Poland's maintaining the status of one of the largest beneficiaries of the Union's financial support.

²⁹ P. Żuber, op. cit., s. 16.

