

# Każde euro trzeba rozliczyć

PIOTR DIDENKOW

**Ustawa o finansach publicznych przewiduje, że od 1 stycznia 2006 r. gminom, które nie wykorzystają dotacji, będą grozić kary. Samorząd niewykorzystane dofinansowanie będzie musiał zwrócić wraz z odsetkami i też nie będzie mógł się ubiegać o nową dotację przez następne trzy lata. Ma to być mobilizacją dla samorządu, by pieniądze, które zostały przeznaczone z Unii, nie były marnowane.**

**W** ramach funduszy unijnych w latach 2004–2006 wykorzystano w kraju według danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego 21,85 mld zł, co daje 69,8 proc. całkowitej alokacji dostępnej dla Polski. W latach 2004–2006 w ramach polityki strukturalnej istniały cztery fundusze strukturalne realizujące cele polityki spójności unii europejskiej. Należały do nich: Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa.

Witold Bochyński, konsultant funduszy europejskich, uważa, że gminy powinny inwestować pieniądze nie tylko w wygląd swoich miast, nie tylko przeprowadzać popularne inwestycje koniunkturalne dla swoich wyborców. Powinny się skupić na budowie bazy przedsiębiorstw, które to w dłuższej perspektywie będą wzbogacały gminę i dawały nowe miejsca pracy.

## Fundusz Spójności

Obok czterech funduszy strukturalnych istniał również Fundusz Spójności będący instrumentem finansowym UE uchwalonym w ramach traktatu z Maastricht w 1992 r., nie należący do funduszy strukturalnych i wdrażany na poziomie wybranych państw, a nie regionów. Jego celem jest ułatwienie integracji



Fot. AKP  
Słowiński Park Narodowy.

słabiej rozwiniętych krajów poprzez budowę sieci transportowych oraz obiektów ochrony środowiska o znaczeniu ponadregionalnym. Pomoc z Funduszu Spójności ma zasięg krajowy, a nie regionalny, jak w przypadku funduszy strukturalnych.

Środki Funduszu Spójności były kierowane do państw członkowskich, w których produkt narodowy brutto na jednego mieszkańca był niższy niż 90 proc. średniej w państwach Unii Europejskiej oraz, w których opracowany został program zmierzający do spełnienia kryteriów konwergencji ustalonych w art. 104 Traktatu Ustanawiającego

Wspólnotę Europejską. Konwergencja to przyspieszenie rozwoju najsłabiej rozwiniętych państw członkowskich i regionów, tak, aby pod względem gospodarczym i społecznym upodobniły się do bogatszych sąsiadów. Ma to się stać dzięki poprawie warunków rozwoju i zatrudnienia, zwiększaniu ilości i poprawie jakości inwestycji w kapitał rzeczowy i ludzki, rozwojowi innowacyjności i społeczeństwa opartego na wiedzy, zdolnościom adaptacyjnym do zmian gospodarczych i społecznych, ochronie i poprawie jakości środowiska naturalnego oraz zwiększaniu wydajności administracji.

W przypadku gdy kraj członkowski nie dotrzyma programu konwergencji dla unii gospodarczej i walutowej, przyznane fundusze mogą zostać wstrzymane. Poziom pozyskiwania, a zwłaszcza poziom wykorzystania funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności w pierwszym okresie po akcesji Polski do Unii Europejskiej był bardzo słaby. Sytuacja taka była niekorzystna nie tylko ze względu na niewykorzystywanie nadarżających się szans inwestycyjnych, lecz również z tego powodu, że istniała realna groźba obniżenia alokacji funduszy z unii europejskiej w latach 2007–2013 i w związku z tym przesunięcie ich na inne państwa członkowskie Unii Europejskiej.

W latach 2007–2013 jest do pozyskania z Unii Europejskiej łącznie 82,1 mld euro w tym w ramach polityki spójności 67 mld euro na wyrównanie różnic rozwojowych pomiędzy poszczególnymi regionami. Z czterech funduszy strukturalnych zostały dwa fundusze: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego oraz Europejski Fundusz Społeczny, a także pomoc pozastrukturalna z funduszu spójności. W przypadku Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej powołano Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Jeśli chodzi o finansowy instrument orientacji rybołówstwa w jego miejsce stworzono Europejski Fundusz Rybacki.

W ramach zrestrukturyzowania i zmodernizowania gospodarek są dwa fundusze. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego realizowany jest w ramach programów, należą do nich: Innowacyjna Gospodarka, Narodowa Strategia Spójności, Pomoc Techniczna, Rozwój Polski Wschodniej oraz Program Regionalny natomiast Fundusz Społeczny realizuje program: Kapitał Ludzki oraz współrealizuje program Infrastruktura i Środowisko.

## Program Innowacyjna Gospodarka

To program skierowany przede wszystkim do przedsiębiorców, którzy zamierzają realizować innowacyjne projekty, związane z badaniami i rozwojem, nowoczesnymi technologiami, inwestycjami o dużym znaczeniu dla gospodarki lub wdrażaniem i stosowaniem technologii informacyjnych i komunikacyjnych. W latach 2007–2013 w ramach

Programu Przedsiębiorcy, instytucje otoczenia biznesu, jednostki badawcze i naukowe oraz instytucje administracji publicznej uzyskują wsparcie w wysokości przekraczającej 9,71 mld euro na realizację różnego rodzaju projektów, które przyczyniają się do podnoszenia innowacyjności polskiej gospodarki i polskich przedsiębiorstw. Z kwoty tej 8,25 mld euro to środki z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, a pozostałe 1,46 mld euro pochodzi z budżetu krajowego.

Program ma na celu wspieranie szeroko rozumianej innowacyjności. Będzie to zarówno bezpośrednie wsparcie dla przedsiębiorstw, instytucji otoczenia biznesu oraz jednostek naukowych świadczących przedsiębiorstwom usługi o wysokiej jakości, a także wsparcie systemowe zapewniające rozwój środowiska instytucjonalnego innowacyjnych przedsiębiorstw.

W ramach programu wspierane będą działania z zakresu innowacyjności produktowej, procesowej, marketingowej i organizacyjnej, które w sposób bezpośredni lub pośredni przyczyniają się do powstawania i rozwoju innowacyjnych przedsiębiorstw.

Najnowsze dane wskazują, iż instytucja zarządzająca dla programu Innowacyjna Gospodarka, czyli Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, zatwierdziła 1076 projektów na kwotę 10,3 mld zł, co stanowi 23,62 proc. alokacji z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

## Infrastruktura i Środowisko

W ramach programu planuje się realizację dużych inwestycji infrastrukturalnych w zakresie ochrony środowiska, transportu, energetyki, kultury i dziedzictwa narodowego, ochrony zdrowia oraz szkolnictwa wyższego. Są to inwestycje priorytetowe z punktu widzenia tego programu. Jeśli chodzi o cel programu, to głównie chodzi o poprawę atrakcyjności inwestycyjnej Polski i jej regionów poprzez rozwój infrastruktury technicznej przy równoczesnej ochronie i poprawie stanu środowiska, zdrowia, zachowaniu tożsamości kulturowej i rozwijaniu spójności terytorialnej. Program zgodnie z Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia, zatwierdzonymi 7 maja 2007 r.

przez Komisję Europejską, stanowi jeden z programów operacyjnych będących podstawowym narzędziem do osiągnięcia założonych w nich celów przy wykorzystaniu środków Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko jest również ważnym instrumentem realizacji odnowionej strategii lizbońskiej, a wydatki na cele priorytetowe UE stanowią w ramach programu 66,23 proc. całości wydatków ze środków unijnych. Jest to największy program w całej historii Unii Europejskiej. Instytucją Zarządzającą Programem Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko jest minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, który wykonuje swoje funkcje przy pomocy Departamentu Koordynacji Programów Infrastrukturalnych w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. Instytucją zarządzającą przekazuje realizację części swoich zadań instytucjom pośredniczącym, tj. ministrom właściwym.

Program może być realizowany w dowolny sposób: albo w trybie konkursowym, gdzie instytucja wdrażająca ma 30 dni na rozpatrzenie wniosku formalnego oraz następne 30 dni na sprawdzenie wniosku pod względem merytorycznym, albo w trybie pozakonkursowym. Tryb pozakonkursowy obejmuje zgodnie z projektem ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju:

- Duże projekty, których koszt całkowity przekracza 25 mln euro – w przypadku projektów dotyczących środowiska naturalnego oraz projektów o wartości powyżej 50 mln euro – w przypadku innych dziedzin, zatwierdzane przez Komisję Europejską;
- Projekty systemowe – polegające na dofinansowaniu realizacji przez poszczególne organy administracji publicznej i inne jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych, zadań publicznych określonych w odrębnych przepisach dotyczących tych organów i jednostek;
- Projekty indywidualne – określone w programie operacyjnym, zgłaszane przez beneficjentów imiennie wskazanych w programie operacyjnym;
- Projekty pomocy technicznej.

Lista przedsięwzięć, jaka ma być zrealizowana w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko jest imponująca. Do najważniejszych należy zaliczyć:

- 9 tys. km kanalizacji sanitarnej, w wyniku czego 810 tys. osób zostanie podłączonych do sieci;
- 1250 km zmodernizowanych linii kolejowych;
- 410 km wybudowanej sieci transportu szynowego i trolejbusowego;
- 270 km zmodernizowanych dróg wodnych;
- 120 zmodernizowanych obiektów szkolnictwa wyższego;
- 6 tys. miejsc pracy.

### Rozwój Polski Wschodniej

W ramach Programu Rozwój Polski Wschodniej są realizowane projekty o kluczowym znaczeniu dla rozwoju społeczno-gospodarczego pięciu województw Polski Wschodniej: lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego. Finansowane są przede wszystkim inwestycje w zakresie infrastruktury wspierającej działalność naukową i badawczą oraz zakładające modernizację miejskich lub regionalnych systemów komunikacyjnych, a także realizowane będą przedsięwzięcia zwiększające atrakcyjność inwestycyjną i turystyczną tego obszaru.

Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW) jest jednym z instrumentów polityki regionalnej, do których ponadto należą: regionalne programy operacyjne wdrażane przez samorządy województw oraz krajowe programy operacyjne: Innowacyjna Gospodarka, Infrastruktura i Środowisko, Kapitał Ludzki, Pomoc Techniczna oraz programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej. Program ten stanowi dodatkowy element wsparcia z funduszy strukturalnych, który wzmocni działanie innych programów na obszarze Polski Wschodniej.

W ramach PO RPW są realizowane projekty o kluczowym znaczeniu dla rozwoju społeczno-gospodarczego pięciu województw Polski Wschodniej. Finansowane będą przede wszystkim inwestycje w zakresie infrastruktury wspierającej działalność naukową i badawczą oraz zakładające modernizację miejskich lub regionalnych systemów komunikacyjnych, a także realizowa-

ne będą przedsięwzięcia zwiększające atrakcyjność inwestycyjną i turystyczną tego obszaru.

### Program Kapitał Ludzki

Program stanowi odpowiedź na wyzwania, jakie przed państwami członkowskimi UE, w tym również Polską, stawia odnowiona strategia lizbońska. Do wyzwań tych należą: uczynienie z Europy bardziej atrakcyjnego miejsca do lokowania inwestycji i podejmowania pracy, rozwijanie wiedzy i innowacji oraz tworzenie większej liczby trwałych miejsc pracy. Zgodnie z założeniami strategii lizbońskiej oraz celami polityki spójności krajów unijnych, rozwój kapitału ludzkiego i społecznego przyczynia się do pełniejszego wykorzystania zasobów pracy oraz wsparcia wzrostu konkurencyjności gospodarki.

### Gminy powinny inwestować pieniądze nie tylko w wygląd swoich miast, nie tylko przeprowadzać popularne inwestycje koniunkturalne dla swoich wyborców. Powinny się skupić na budowie bazy przedsiębiorstw, które to w dłuższej perspektywie będą wzbogacały gminę i dawały nowe miejsca pracy

Dążąc do efektywnego rozwoju zasobów ludzkich, program koncentruje wsparcie na następujących obszarach: zatrudnienie, edukacja, integracja społeczna, rozwój potencjału adaptacyjnego pracowników i przedsiębiorstw, a także zagadnienia związane z budową sprawnej i skutecznej administracji publicznej wszystkich szczebli i wdrażaniem zasady dobrego rządzenia.

Celem głównym programu jest: wzrost zatrudnienia i spójności społecznej a do osiągnięcia tego celu przyczynia się realizacja sześciu celów strategicznych, do których należą:

- Podniesienie poziomu aktywności zawodowej oraz zdolności do zatrud-

nienia osób bezrobotnych i biernych zawodowo;

- Zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego;
- Poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw do zmian zachodzących w gospodarce;
- Upowszechnienie edukacji społeczeństwa na każdym etapie kształcenia przy równoczesnym zwiększeniu jakości usług edukacyjnych i ich silniejszym powiązaniu z potrzebami gospodarki opartej na wiedzy;
- Zwiększenie potencjału administracji publicznej w zakresie opracowywania polityk i świadczenia usług wysokiej jakości oraz wzmocnienie mechanizmów partnerstwa ;
- Wzrost spójności terytorialnej.

Program składa się z dziesięciu priorytetów, realizowanych zarówno na poziomie centralnym jak i regionalnym.

W ramach komponentu centralnego środki zostaną przeznaczone przede wszystkim na wsparcie efektywności struktur i systemów instytucjonalnych, natomiast środki komponentu regionalnego zostaną w głównej mierze przeznaczone na wsparcie dla osób i grup społecznych.

Program Operacyjny Kapitał Ludzki finansowany będzie w 85 proc. ze środków Unii Europejskiej – Europejskiego Funduszu Społecznego oraz w 15 proc. ze środków krajowych. Całość kwoty, jaką przewidziano na realizację programu, wynosi prawie 11,5 mld euro, w tym wkład finansowy Europejskiego Funduszu Społecznego to ponad 9,7 mld euro, a pozostałą część stanowią środki krajowe.

Tak jak wspominałem na początku, Polska może pozyskać w ramach dofinansowań 82 mld euro. Tak duża pula pieniędzy na przedsięwzięcia jest dla Polski ogromną szansą, ale i zarazem ogromnym wyzwaniem.

Wydaje się trafne stwierdzenie, iż fundamentalnym znaczeniem w realizacji wyzwań związanych z koordynacją na szczeblu krajowym jest uzgadnianie na jak najniższym szczeblu krajowym wstępnych ustaleń i dofinansowań. Doświadczenia krajów członkowskich wskazują, że wiedza i umiejętności administracji stanowią decydujące czynniki wpływające na możliwość absorpcji środków pomocowych. ■