

BCC: Bariery w wykorzystaniu funduszy europejskich na politykę spójności na lata 2007–2013

JERZY KWIECIŃSKI

To już drugi raport Business Centre Club, który analizuje wykorzystanie funduszy europejskich przez Polskę, stara się diagnozować bariery w wykorzystaniu funduszy i proponować rekomendacje, które by pozwoliły na przyspieszenie, usprawnienie i bardziej efektywne wykorzystanie funduszy europejskich.

Pierwszy diagnozował sytuację na koniec czerwca 2008 r. Niniejszy raport podsumowuje wykorzystanie funduszy europejskich w 2008 r. i analizuje stan realizacji funduszy europejskich na połowę marca 2009 r. na podstawie dostępnych danych.

Wprowadzenie

W ramach Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015, na cele rozwojowe przeznaczonych zostanie minimum 110 mld euro z funduszy europejskich w powiązaniu z polskimi środkami budżetowymi. Stałe monitorowanie zagrożeń i usuwanie barier jest bardzo ważne dla pełnego i efektywnego wykorzystania funduszy europejskich.

Fundusze europejskie w powiązaniu ze środkami krajowymi nie tylko przyczynią się do dokonania w najbliższych kilkunastu latach jakościowego skoku w poziomie życia obywateli RP. Fundusze te w najbliższych dwóch, trzech latach będą jednym z głównych instrumentów przeciwdziałających spowolnieniu gospodarczemu i taka rola została im nadana w ramach planu anty kryzysowego rządu. Co niewątpliwie należy docenić, premier Donald Tusk w końcu 2008 r. zadeklarował wykorzystywanie funduszy europejskich jako jeden z trzech priorytetów rządu na 2009 r., obok



Fot. Materiały prasowe

Projekt nowej siedziby Europejskiego Banku Centralnego we Frankfurcie nad Mennem autorstwa wiedeńskiej pracowni Coop Himmelb(l)au

budowy autostrad i utrzymania miejsc pracy. Nawiasem mówiąc, zarówno budowa autostrad, jak i działania na rynku pracy są silnie wspierane z funduszy europejskich.

W ekspertyzie skoncentrowano się tylko na najważniejszych barierach, które na chwilę obecną mają największy wpływ na wykorzystanie funduszy europejskich w ramach polityki spójności na lata 2007–2013. Spośród wielu obszarów, gdzie występują, wyodrębniono takie, które w opinii autora ekspertyzy i środowiska przedsiębiorców skupionych wokół BCC stanowią największe zagrożenie dla pełnego wykorzystania funduszy europejskich na lata 2007–2013 w ramach polityki spójności.

Stan zaawansowania programów z tzw. starej perspektywy z lat 2004–2006 jest całkiem dobry, chociaż przyspieszenie w pierwszej połowie tego roku jest konieczne. Mamy szansę na bardzo dobry wynik i wykorzystanie funduszy strukturalnych na poziomie bliskim 100 proc. Na tym tle i biorąc pod uwagę wyzwania stojące przed Polską związane z nową perspektywą finansową i aspiracje polskiego społeczeństwa, stopień zaawansowania procesu wykorzystania funduszy europejskich na lata 2007–2013 w ramach polityki spójności można określić jako nadal niski, chociaż od poprzedniego raportu wiele wysiłków zostało podjętych na rzecz przyspieszenia. Podpisane umowy stanowiły na koniec 2008 r. tylko 3,24 proc. dostępnej alokacji na lata 2007–2013, a refundacje wydatków beneficjentów wyniosły tylko około 0,3 procenta. Prognoza wykorzystania funduszy za 2008 r. w obszarze wydatków została wykonana w około 8 proc. Nadal najbardziej zaawansowane są programy Pomoc Techniczna i Kapitał Ludzki. Ale z drugiej strony, z programów krajowych najtrudniej idzie wdrażanie programu Infrastruktura i Środowisko, największego ze wszystkich programów, w którym na koniec roku podpisane umowy były na niewielkie kwoty i wydatki wynosiły zero złotych. Wśród programów regionalnych nadal prym wiodzie województwo opolskie.

Analiza obecnego stanu zaawansowania realizacji programów operacyjnych prowadzi do wniosku, że w chwili obecnej najważniejsze jest objęcie jak największej ilości środków z funduszy europejskich

skich umowami o dofinansowanie i rozpoczęcie ich realizacji.

Analiza obecnego stanu wykorzystania funduszy

Zanim zajmiemy się funduszami na lata 2007–2013 przeanalizujemy krótko stan zaawansowania funduszy europejskich na politykę spójności na lata 2004–2006. Wdrażanie programów finansowanych z funduszy strukturalnych w ramach starej perspektywy finansowej 2004–2006 dobiega końca. Okres wykorzystywania funduszy został przedłużony na mocy decyzji Komisji Europejskiej do końca czerwca 2009 r. Stan zaawansowania jest całkiem dobry, chociaż pełna mobilizacja jest konieczna, aby w 100 procentach wykorzystać dostępne środki do końca czerwca tego roku.

Biorąc pod uwagę kwotę 8,6 mld euro otrzymaną z UE i kurs euro względem złotego, do dyspozycji mieliśmy w grudniu 2008 r. około 32,6 mld zł funduszy strukturalnych. Ze względu na osłabienie kursu złotego względem euro było to o około 1,5 mld zł więcej niż w połowie 2008 r. Według danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, do końca

Nie powinniśmy czekać, aż ten „samolot z funduszami unijnymi” powoli się rozpędzi i wystartuje, ale powinniśmy już teraz dolać dobrej mieszanki do paliwa, dodać gazu, przycisnąć stery i wystartować.

grudnia 2008 r. wypłacono beneficjentom 30,1 mld zł, co wtedy stanowiło 92,2 proc. dostępnych środków. Gdyby nie osłabienie złotego, wykorzystanie funduszy pod względem wypłaconych beneficjentom środków wynosiłoby już 95,5 proc. Podpisane umowy na dofinansowanie przekroczyły dostępną kwotę, według stanu na grudzień. Zawarto umowy na 104 proc. alokacji na lata 2004–2006. Strona polska otrzymała do końca grudnia z Komisji Europejskiej 6,6 mld euro tytułem refundacji poniesionych wydatków, co stanowiło ponad 77 proc. dostępnej alokacji.

Rosnąca ilość dostępnych środków, ze względu na osłabienie złotego, stanowi wielkie wyzwanie dla instytucji zajmujących się wdrażaniem funduszy. Może spowodować, że nie uda nam się znaleźć na tyle dużo nowych, ale de facto już właściwie zakończonych projektów, aby w 100 procentach wykorzystać rosnącą ilość dostępnych środków z UE. Należy tu w pełni docenić wysiłki rządu, władz regionalnych i pozostałych instytucji włączonych we wdrażanie funduszy, poczynione w ostatnich tygodniach i miesiącach, aby te nowe projekty znaleźć. Jest to niewątpliwie sytuacja wyjątkowa, którą trudno było wcześniej przewidzieć. Jej dobrą stroną jest fakt, że dzięki wzmocnieniu euro względem złotego mamy znacznie więcej pieniędzy unijnych w złotych. Z drugiej strony, jest to nieprzewidywany prezent, skorzystanie z którego stanowi spore wyzwanie dla administracji.

Polska wygląda także bardzo korzystnie na tle innych krajów członkowskich Unii Europejskiej, jeśli chodzi o wykorzystanie funduszy strukturalnych z perspektywy 2000–2006. Z danych Komisji Europejskiej przekazanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego wynika, że kraj nasz znajduje się w grupie dziewięciu państw członkowskich spośród 25, wobec których Komisja Europejska

nie zastosowała mechanizmu anulowania części przyznanej wcześniej alokacji (co może nastąpić na przykład w związku z niewywiązaniem się danego państwa ze zobowiązań wynikających z zasady n+2 lub z korekty systemowej nałożonej przez KE). Obok Polski w grupie tej znalazły się także: Finlandia, Cypr, Czechy, Estonia, Węgry, Litwa, Łotwa i Malta. Ponadto według danych Komisji Europejskiej, na 25 krajów

członkowskich zajmujemy 11 miejsce, jeśli chodzi o wykorzystanie funduszy strukturalnych z lat 2000–2006, wyższe niż Hiszpania, Portugalia czy Grecja, które w największym stopniu korzystają z funduszy w tej perspektywie, i jednocześnie szóste miejsce wśród 10 nowych krajów członkowskich.

W porównaniu ze starą perspektywą finansową 2004–2006, realizacja polityki spójności w ramach nowej perspektywy finansowej 2007–2013 jest nadal w stadium początkowym. Realizacja nowej perspektywy mogła się dopiero rozpocząć po zatwierdzeniu programów

operacyjnych, co nastąpiło w czwartym kwartale 2007 r. Machina funduszowa nie nabrała jeszcze rozpędu. Dlatego obecny poziom wykorzystania funduszy europejskich na lata 2007–2013 w ramach polityki spójności jest nadal bardzo niski. Ale to nie oznacza, że poziom wykorzystania nie mógłby być wyższy. Zakontraktowane środki na poziomie niecałych 4 proc. w części UE czy wypłacone środki beneficjentom poniżej jednego mld zł po ponad roku realizacji programów to nie jest powód do dumy, nawet jeżeli w innych krajach jest podobnie. Wiele osób tłumaczy, że tak musi być, że najpierw długo, długo nie ma nic, rozpędzamy się, a potem programy nagle ostro startują w górę. Tylko pytanie, jak długo będziemy się rozpędzać i jak długo na ten start trzeba czekać?

Do tego startu jeszcze „trochę” nam brakuje. Biorąc pod uwagę czas pozostały do wykorzystania funduszy europejskich na lata 2007–2013, w każdym miesiącu powinniśmy średnio wydawać ponad trzy miliardy złotych funduszy unijnych, a wydajemy obecnie mniej niż jedną dziesiątą tego. Jeśli natomiast założymy, że zdecydowaną większość funduszy powinniśmy zakontraktować w ciągu najbliższych czterech lat, to oznacza to, że średnio miesięcznie po-

winniśmy podpisywać umowy na sporo powyżej pięciu miliardów złotych z funduszy unijnych, a podpisujemy obecnie miesięcznie umowy na nieco ponad miliard złotych. Osobiście uważam, że nie powinniśmy czekać, aż ten samolot z funduszami unijnymi powoli się rozpędzi i wystartuje, ale powinniśmy już teraz dolać dobrej mieszanki do paliwa silników, dodać gazu, przycisnąć stery i wystartować. Zresztą w podobnym tonie w ostatnich dniach wypowiadał się Manfred Beschel z Dyrekcji ds. Rozwoju Regionalnego z KE, odpowiedzialny za Polskę, mówiąc, że „nie powinniśmy teraz powtarzać poprzedniego podejścia do realizacji funduszy (z funduszami z lat 2004–2006 – przyp. autora) z wolnym startem i szybkim finiszem, powinniśmy przyspieszyć”. W pełni podzielam tę opinię. Zbyt dobrze pamiętam przygotowanie i realizację w 2006 r. planu naprawczego dla funduszy unijnych z lat 2004–2006, aby nie stracić unijnych pieniędzy, co nam wtedy poważnie groziło, w tym ratowanie dwóch najgorszych wówczas programów, za które byłem między innymi odpowiedzialny: SPOT i Inicjatywy EQUAL.

Trzeba obiektywnie przyznać, że od czerwca 2008 r., kiedy poprzednio analizowaliśmy stan wykorzystania fundu-

szy europejskich, prace nad realizacją nowej perspektywy wydatnie przyspieszyły. Nie przekłada się to jeszcze tak wyraźnie na wskaźniki, ale jest nadzieja, że jeżeli nastąpi pełniejsza mobilizacja administracji zarządzającej funduszami i kolejne bariery w wykorzystywaniu funduszy będą usuwane, to doświadczymy przyspieszenia w wykorzystaniu funduszy. Biorąc pod uwagę wyzwania stojące przed Polską na najbliższe lata związane z nową perspektywą finansową, a zwłaszcza wysiłki na rzecz przezwyciężenia spowolnienia gospodarczego oraz aspiracje polskiego społeczeństwa, wykorzystywanie funduszy europejskich przez Polskę musi pozostać priorytetem polityki rządu.

Należy jednak wyraźnie podkreślić, że informacje przekazywane zarówno przez stronę rządową, jak i samorządową na temat realizacji są nadal bardzo ograniczone, żeby nie powiedzieć skąpe, i dlatego nie jest łatwo analizować faktyczne postępy w realizacji Narodowej Strategii Spójności 2007–2013, czyli wykorzystanie funduszy europejskich na politykę spójności na lata 2007–2013. W rządowych raportach miesięcznych podawane są tylko bardzo ogólne dane na poziomie programów operacyjnych. Nie ma głębszej analizy realizacji



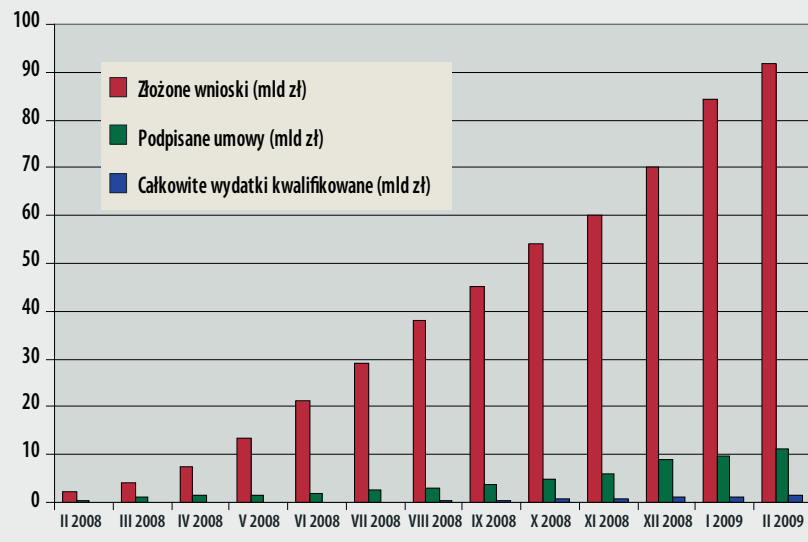
Fot. Materiały prasowe

Siedziba Parlamentu Europejskiego w Strasburgu

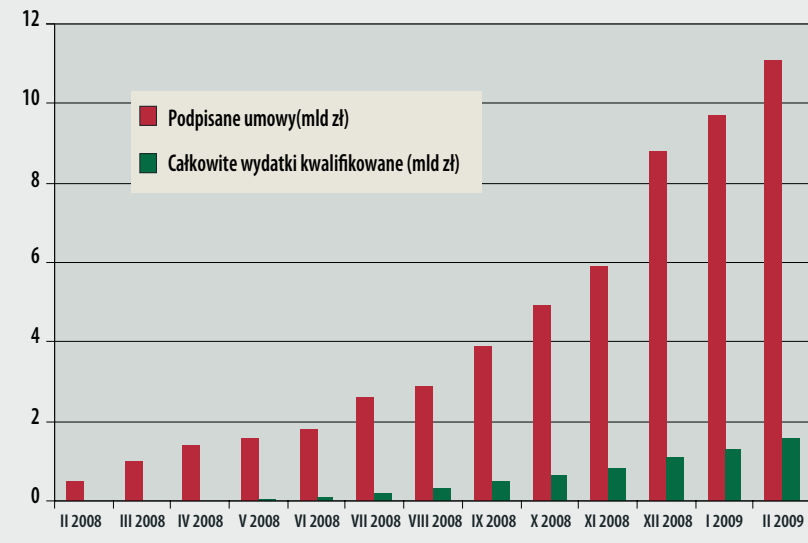
poszczególnych priorytetów i działań w programach operacyjnych ani pojawiających się problemów. Nie ma także analizy postępów we wdrażaniu z punktu widzenia sprawności poszczególnych instytucji zajmujących się wdrażaniem funduszy. Nieco więcej można się dowiedzieć na stronach internetowych poszczególnych programów operacyjnych. Ale na przykład, strona Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ) jest pusta w tym punkcie. Strona Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (PO IG) podaje konkretnie bieżące dane statystyczne dla poszczególnych priorytetów i działań, które pokazują stan zaawansowania programu (ostatni za styczeń 2009 r.). Na stronie Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW) jest niezły raport nt. zaawansowania realizacji programu, ale za pierwsze półrocze 2008 r. Zdecydowanie najwięcej i najlepszych informacji można za to uzyskać ze strony internetowej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL), gdzie ostatnie dane wraz z analizą nawet pokazują stan na koniec lutego 2009 r. Analiza ta obejmuje także realizację założonych celów w planach działania.

Znacznie gorzej jest na poziomie regionalnym. Na 16 regionalnych programów operacyjnych (RPO) tylko w przypadku pięciu województw udało mi się znaleźć rubryki i informacje na temat zaawansowania realizacji programów: RPO Województwa Lubelskiego (raport za I półrocze 2008 r.), RPO Województwa Dolnośląskiego – całkiem niezły raport za II półrocze 2008 r., RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego – całkiem przyzwoita analiza stanu na 11 lutego 2009 r., RPO Województwa Podlaskiego i RPO Województwa Wielkopolskiego (raport za I półrocze 2008 r.). W przypadku pozostałych województw albo danych i analiz z monitoringu się nie podaje, albo są one tak ukryte na stronach internetowych, że nie sposób je znaleźć. Są możliwe dwa scenariusze tego stanu rzeczy, związanego z tak skąpym informowaniem społeczeństwa o stanie zaawansowania realizacji funduszy europejskich z perspektywy 2007–2013. Pierwszy: rząd i samorządy jako instytucje odpowiadające za zarządzanie funduszami nie posiadają szczegółowej wiedzy na temat realizacji funduszy i takich analiz nie prowadzą na poziomie programów. Ten scenariusz wydaje się mało prawdopodobny, ponieważ takie

Rys. 1. Realizacja NSS 2007–2013



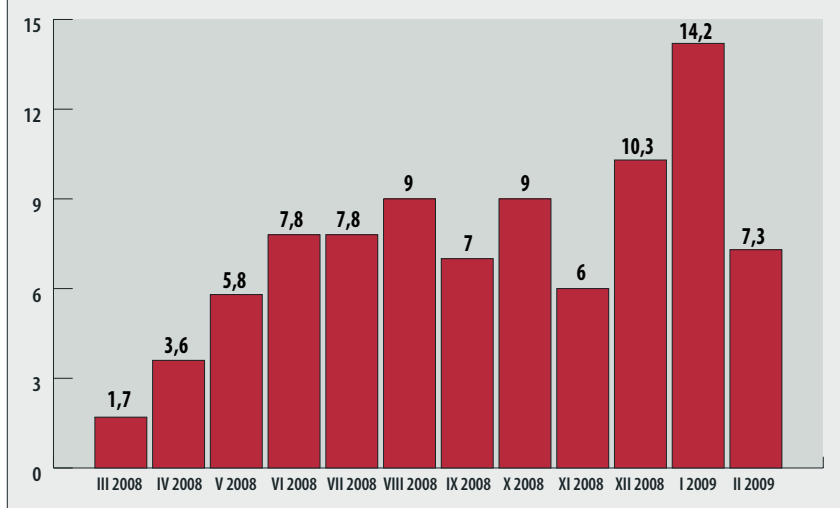
Rys. 2. Realizacja NSS 2007–2013



informacje i analizy muszą być przygotowywane na posiedzenia rządu, Komitetu Rady Ministrów, komitetów i podkomitetów monitorujących czy różnych zespołów problemowych. Drugi scenariusz: taka wiedza o stanie realizacji jest i analizy są prowadzone, ale nie są ujawniane z jakichś przyczyn. Jawność i przejrzystość informacji przekazywanych przez rząd na temat realizowanych zadań jest jedną z podstawowych zasad społeczeństwa demokratycznego i obywatelskiego. Jest także czynnikiem silnie motywującym wszystkich włączonych w proces realizacji programów do lepszego działania. Powinno się wykorzystać ten stosunkowo prosty i bardzo skuteczny mechanizm motywujący do lepszego i efektywniejszego działania. Pokazywanie cotygodniowej, jednej zbiorczej informacji to dobra inicjatywa, co chciałbym podkreślić, ale dla więk-

szości naszych obywateli podawane tam cyfry są czystą abstrakcją. Brak takich informacji może prowadzić do częstych nieporozumień. Na przykład w mijającym tygodniu dziennikarze ujawnili, że na ostatnim posiedzeniu rządu Ministerstwo Gospodarki zostało skrytykowane za słabe postępy w wykorzystywaniu funduszy i w efekcie zostały wyciągnięte konsekwencje personalne wobec zarządu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, jako głównej instytucji wdrażającej programy ministerstwa adresowane do przedsiębiorców. Z informacji prasowych wydawało się zupełnie odwrotnie, że dla Ministerstwa Gospodarki i PARP-u, jako jednej z najlepszych, jeśli nie najlepszej z polskich instytucji wdrażających fundusze europejskie, należały się słowa uznania. Według informacji prasowych PARP podpisał na koniec roku umowy na

Rys. 3. Realizacja NSS 2007–2013
Złożone wnioski w danym miesiącu (mld zł)



około 3 mld zł z nowej perspektywy, co odpowiada mniej więcej jednej trzeciej wszystkich zakontraktowanych środków unijnych na lata 2007–2013 na koniec roku.

Na tym tle bardzo dobrą inicjatywą Ministerstwa Rozwoju Regionalnego jest podawanie w cyklu tygodniowym aktualnej informacji na temat zaawansowania realizacji nowej perspektywy finansowej 2007–2013. Jednak ilość danych podawanych w tej informacji jest stosunkowo niewielka. Według danych (stan na 15 marca 2009 r., kiedy ten raport pisany) Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, od początku uruchomienia programów do 8 marca tego roku złożono 46,2 tys. wniosków (poprawnych pod względem formalnym) na całkowitą kwotę dofinansowania (środki unijne i krajowe) 93 mld zł. W tym samym okresie podpisano z beneficjentami 8337 umów o dofinansowanie na kwotę dofinansowania w części UE 11,4 mld zł, co stanowi 3,7 proc. dostępnej alokacji. Wartość wydatków wykazanych przez beneficjentów we wnioskach o płatność i uznanych za kwalifikowalne wyniosła 1727 mln zł, a w części dofinansowania UE 1429 mln zł, co stanowi 0,46 proc. dostępnej alokacji z UE.

Stan zaawansowania NSS na koniec 2008 r.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego poinformowało, że od początku uruchomienia programów do końca 2008 r. złożono ponad 39,3 tys. wnio-

sków (poprawnych pod względem formalnym) na całkowitą kwotę dofinansowania około 70,3 mld zł. W tym samym okresie podpisano z beneficjentami 6588 umów o dofinansowanie na kwotę całkowitego dofinansowania ok. 8,78 mld zł. Do końca lipca 2008 r. wartość wydatków wykazanych przez beneficjentów we wnioskach o płatność i uznanych za kwalifikowalne wyniosła 1,12 mld zł, w tym w części UE ponad 927 mln zł. Oznacza to, że podpisane umowy stanowią 3,24 proc. dostępnej alokacji na lata 2007–2013, a wydatki beneficjentów w części UE wynoszą 0,34 proc. dostępnej alokacji. Wartość dokonanych na rzecz beneficjentów refundacji w części UE wyniosła na koniec listopada 2008 r. (brak późniejszych danych) 688,4 mln zł, co stanowi 0,25 proc. dostępnej alokacji. Płatności te świadczą o tym, że prognoza wydatków z czerwca 2008 r. (przedstawiona w raporcie MRR z wykorzystania funduszy za czerwiec 2008 r.) została w skali rocznej zrealizowana w 7,9 proc., biorąc pod uwagę wydatki do końca listopada (prognoza opiewała na wydatki w części UE na cały 2008 r. na kwotę 8,73 mld zł).

Analizując wykresy przedstawiające wykorzystanie funduszy europejskich za 2008 r. i początek 2009 r. (rysunek 1 i 2), można zauważyć ogromną dysproporcję pomiędzy składanymi wnioskami, podpisywanymi umowami i wydatkami. Pula zgłaszanych wniosków jest mniej więcej 10 razy większa niż kwota podpisywanych umów, a kwota podpisywanych umów jest z kolei mniej więcej 10 razy większa niż kwota pono-

szonych kwalifikowalnych wydatków. Oznacza to między innymi, że :

- Beneficjenci funduszy (samorządy, przedsiębiorcy, organizacje pozarządowe itp.) są bardzo zainteresowani funduszami i składają wiele wniosków, częstokroć wiele więcej niż dostępne alokacje;
- Ocena wniosków i podpisywanie umów trwa bardzo długo (wg danych MRR ocena wniosków w programach krajowych trwa średnio około 5 miesięcy, a w programach regionalnych trwa średnio 7 miesięcy);
- Rozpoczęcie i realizacja projektów nastręcza beneficjentom poważne trudności.

Średnio w ostatnich miesiącach przybywa nowych wniosków na kwotę około 10 mld zł każdego miesiąca, a w samym styczniu tego roku przybyło ich na kwotę ponad 14 mln zł (rysunek 3).

Poza wyjątkowym grudniem, kiedy nastąpiła prawdziwa kulminacja w podpisywaniu umów z beneficjentami na kwotę bliską 3 mld zł (koniec roku to zawsze dobry bodziec do takich działań), co miesiąc podpisuje się umowy o dofinansowanie średnio na kwotę nieco powyżej 1 mld zł (rysunek 4). Miejmy jednak nadzieję, że w kolejnych miesiącach będzie to kwota stopniowo rosnąca i wynik za luty jest tego dobrym prognostykiem. Najbardziej ze wszystkich programów operacyjnych zaawansowane w realizacji są programy operacyjne Pomoc Techniczna i Kapitał Ludzki, które na koniec grudnia 2008 r. zakontraktowały odpowiednio 17,1 i 12,0 proc. oraz



Fot. Materiały prasowe

Projekt nowej siedziby Europejskiego Banku Centralnego we Frankfurcie nad Mennem autorstwa wiedeńskiej pracowni Coop Himmelb(l)au

wykazały wydatki kwalifikowalne we wnioskach odpowiednio 2,89 i 1,87 proc. dostępnych alokacji. PO Innowacyjna Gospodarka zakontraktował 4,37 proc. dostępnej alokacji i wykazał wydatki kwalifikowane na poziomie 0,0004 proc., zaś PO Rozwój Polski Wschodniej zakontraktował 3,50 proc. i wykazał wydatki kwalifikowane na poziomie 0,06 proc.

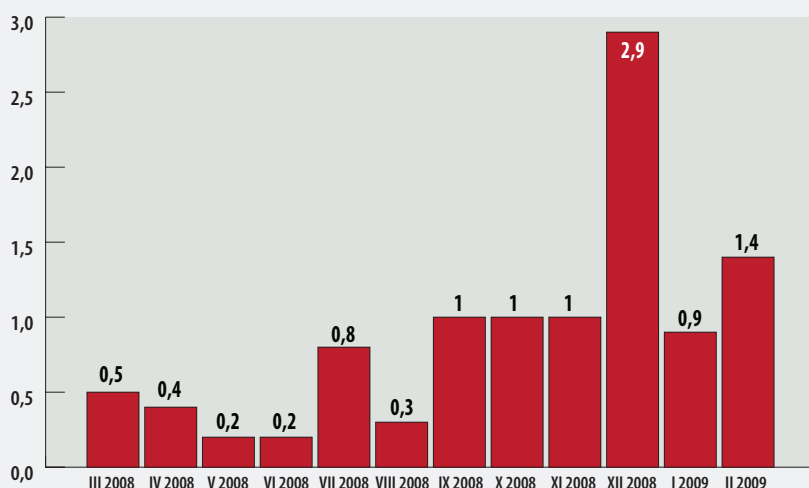
Szczególnie cieszy, że wdrażanie PO Kapitał Ludzki idzie tak dobrze, bo w UE często uważa się, że wdrażanie programów finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego jest najtrudniejsze. Z drugiej strony, z programów krajowych najtrudniej idzie wdrażanie PO Infrastruktura i Środowisko, największego ze wszystkich programów, w którym na koniec grudnia podpisane umowy wyniosły 0,04 proc. dostępnej alokacji, a wydatki wyniosły zero złotych.

Wśród programów regionalnych (stan na koniec 2008 r.) nadal prym wiodzie RPO Województwa Opolskiego z podpisanymi umowami na koniec grudnia 2008 r. na 9,21 proc. dostępnej alokacji i wydatkami kwalifikowanymi w wysokości 0,39 proc. alokacji. Na końcu tej stawki pod względem kontraktowania jest RPO Województwa Warmińsko-Mazurskiego (0,34 proc.), a pod względem wydatków RPO Województwa Łódzkiego (0,00 proc.).

Według doniesień prasowych za Ministerstwem Rozwoju Regionalnego wszystkie indywidualne projekty kluczowe mają już podpisane pre-umowy (umowy wstępne). Więcej szczegółów, ale na stan na koniec listopada 2008 r., podaje raport Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Pre-umowami objęto ilościowo 79 proc. indywidualnych projektów kluczowych w programach krajowych: PO Infrastruktura i środowisko, PO Innowacyjna Gospodarka i PO Rozwój Polski Wschodniej (422 podpisanych pre-umów spośród 531 projektów), zaś wartościowo podpisane pre-umowy odpowiadają 86 proc. dostępnej kwoty dofinansowania z UE na te projekty (98 mld zł na podpisane projekty wobec dostępnych 115 mld zł na te projekty kluczowe). Spośród wszystkich projektów, na siedem projektów zostały podpisane umowy o dofinansowanie na kwotę w części UE w wysokości 456 mln zł, co stanowi 0,4 proc. dostępnej kwoty.

Analiza obecnego stanu zaawansowania realizacji programów operacyjnych pro-

Rys. 4. Realizacja NSS 2007–2013
Podpisane umowy w danych miesiącach (mld zł)



wadzi do wniosku, że w chwili obecnej nadal najważniejsze jest objęcie jak największej ilości środków unijnych umowami o dofinansowanie i rozpoczęcie ich realizacji. Jednocześnie należy zintensyfikować prace przygotowawcze na duże projekty infrastrukturalne. To one, jako tzw. indywidualne projekty kluczowe, stanowią i będą stanowić w przyszłości największy problem. Są to zazwyczaj projekty w obszarze transportu drogowego, kolejowego, publicznego, lotniczego i morskiego, gospodarki wodno-ściekowej i odpadowej, infrastruktury przeciwpowodziowej, kultury i dziedzictwa narodowego, infrastruktury, szkolnictwa wyższego, ale także duże projekty badawcze, instytucji otoczenia biznesu i inne. Projekty te występują zarówno w programach krajowych, jak i regionalnych i obejmują ponad jedną trzecią środków na lata 2007–2013.

Przeszkody w wykorzystaniu funduszy. Bariery instytucjonalne

System wdrażania funduszy unijnych na lata 2007–2015 nie jest prosty, ale też skala tego przedsięwzięcia jest ogromna, a fundusze dla Polski obejmują jedną piątą wszystkich środków przeznac-

zonych przez UE na politykę spójności na lata 2007–2013. Blisko 150 instytucji i urzędów uczestniczy w zarządzaniu środkami finansowymi w wysokości 85 mld euro, wśród których fundusze unijne stanowią 67 mld euro. Są one wdrażane w ramach pięciu programów krajowych i 16 programów regionalnych w ramach celu I polityki spójności: Konwergencja oraz 13 programów w ramach celu III: Europejska Współpraca Terytorialna.

1) Planowanie

W administracji rzadko funkcjonuje właściwe planowanie działań, a następnie konsekwentne realizowanie tych planów i rozliczanie się z ich realizacji na poziomie poszczególnych resortów i innych urzędów. Takich planów działań można się doszukać w przypadku niektórych instytucji i agend wykonawczych, jak Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej czy PKP PLK SA. Większość resortów nie posiada okresowych planów działania (na przykład rocznych, na 2009 r.), albo przynajmniej ich nie ujawnia publicznie. Ustawa budżetowa jako szczegółowy plan poczyniń dla wszystkich resortów i instytucji rządowych oraz plan działań legislacyjnych rządu to trochę za mało.

DR JERZY KWIECIŃSKI

Jest prezesem zarządu Fundacji Europejskie Centrum Przedsiębiorczości. Od grudnia 2005 r. do lutego 2008 r. był podsekretarzem stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego w rządach Kazimierza Marcinkiewicza, Jarosława Kaczyńskiego i Donalda Tuska. Był bezpośrednio odpowiedzialny za koordynację polityki rozwoju kraju i polityki spójności oraz za przygotowanie najważniejszych dokumentów strategicznych, w tym Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015 i Narodowej Strategii Spójności 2007–2013.



Siedziba Parlamentu Europejskiego w Strasburgu

Ustawa budżetowa jest najważniejszym dokumentem planistycznym w skali roku, ale zbyt ogólnym, aby opisywać szczegółowe działania poszczególnych resortów i innych instytucji państwowych. Ponadto koncentruje się głównie na kwestiach finansowych, a takie okresowe plany powinny określać także działania legislacyjne, informacyjne, podawać konkretne efekty pracy w obszarze danej instytucji itp. Jeśli takich informacji nie ma, to trudno poszczególne instytucje rozliczać z wykonanej pracy i osiągniętych efektów. Planowane wprowadzenie budżetu zadaniowego przez Ministerstwo Finansów zdecydowanie polepszy proces planowania w administracji, ale na to trzeba jeszcze poczekać.

Takie plany powinny być jawne, aby każdy obywatel mógł się dowiedzieć, co w danym obszarze działań administracji jest planowane, a także aby później można ją było z tego rozliczyć. Z tego ostatniego powodu można łatwo zrozumieć, że sama administracja nie garnie się do przygotowywania tego typu planów. Proces planowania i prognozowania efektów jest sam w sobie działaniem silnie motywującym do lepszej pracy. Pozwala na wyznaczanie celów na dany okres, a potem konsekwentne dążenie do ich osiągnięcia, pod warunkiem, że zapewniony zostaje właściwy system koordynacji i nadzoru.

2) Koordynacja

Nadal jeszcze często pokutuje błędne mniemanie, że fundusze europejskie to wydawanie pieniędzy z UE. W nowej perspektywie 2007–2013 fundusze europejskie wchodziły w skład budżetu państwa i duża część działań inwestycyjnych

w naszym kraju jest współfinansowana ze środków europejskich. Dlatego trzeba zmienić to „rachunkowe” podejście do funduszy i traktować je jako ważny instrument działań prorozwojowych zarówno na poziomie rządu, jak i województw i zapewnić mu silną koordynację na poziomie rządu. Dlatego też koordynacja powinna objąć nie tylko ministerstwa i inne urzędy centralne, ale także zarządy województw. Zostały one silnie upodmiotowione w nowej perspektywie finansowej w naszej krajowej strukturze zarządzania funduszami europejskimi i dlatego powinny być włączone bezpośrednio w proces koordynacji.

3) System instytucjonalny i sprawność administracji

Sprawny system instytucjonalny to element kluczowy powodzenia wykorzystania funduszy europejskich, być może w tej chwili najważniejszy. Wiele zmian i usprawnień instytucjonalnych i organizacyjnych zostało już wprowadzonych na podstawie doświadczeń z wdrażania starej perspektywy finansowej 2004–2006. Trzeba jednak pamiętać, że są procedury wynikające z prawodawstwa unijnego i krajowego, których nie da się sprawnie wykonywać bez zapewnienia odpowiedniej liczby pracowników odpowiedzialnych za wdrażanie programów operacyjnych. Jakość, stabilność i właściwy system motywacji dla kadr zatrudnionych w procesie wdrażania i zarządzania tymi środkami stanowi jeden z elementów sukcesu, determinujących efektywność i skuteczność procesu realizacji NSS 2007–2013. W wyniku wprowadzonych zmian system jest już znacznie bardziej stabilny. Wprowadzono także system motywa-

cyjny dla urzędników uczestniczących we wdrażaniu funduszy. Niestety, pojawiają się informacje, że rozpoczyna się proces zmniejszania wynagrodzenia urzędników biorących udział we wdrażaniu funduszy europejskich, zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym. Najczęściej cięcia dotyczą ruchomych części wynagrodzeń, które pełnią rolę motywacyjną. Wiemy, że w obecnej sytuacji postępującego spowolnienia gospodarczego jest oczekiwanie społeczne, że jeśli już ciążą koszty, to najlepiej w administracji. Akurat obcinanie wynagrodzeń w części administracji zajmującej się zarządzaniem funduszami to jak podcinanie gałęzi, na której się siedzi.

Bariery prawne i proceduralne

1) Przepisy pomocy publicznej

W poprzednim raporcie zamieszczono rekomendację dotyczącą zakończenia prac nad przygotowaniem i przyjęcie wszystkich programów pomocowych; termin realizacji – czwarty kwartał 2008 r. Rekomendacja ta tylko częściowo została zrealizowana. Jeszcze nie wszystkie programy pomocowe zostały uzgodnione z Komisją Europejską. Jest to kwestia szalenie ważna, bo około 40 procent dostępnych funduszy z UE podlega zasadom pomocy publicznej. Na mocy regulacji unijnych, wszystkie mechanizmy wsparcia, które stanowią pomoc publiczną, powinny być zgodne z zasadami unijnymi. Muszą być określone w postaci tzw. programów pomocowych i ustanowione na mocy aktów prawnych: ustaw lub rozporządzeń. Niektóre z nich muszą być notyfikowane w KE. Konsultacje w kraju niebezpiecznie się już przeciągnęły, a kolejne planowane terminy ich przyjęcia przesuwają się w czasie. Sprawa jest też o tyle delikatna, że naciski na KE w celu przyspieszenia ich uzgodnienia mogą przynieść odwrotny skutek w postaci niekorzystnych zapisów w programach pomocowych.

Poważnym utrudnieniem w przypadku programów pomocowych jest fakt, że ostatnio zmieniły się unijne przepisy dotyczące tzw. wyłączeń grupowych, co wymagało dostosowania polskiego prawa do zasad unijnych i wprowadziło zaburzenia w naborze wniosków w działaniach wsparcia dla przedsiębiorstw w zeszłym i na początku tego roku.

2) Zamówienia publiczne

Konieczne jest pełne dostosowanie polskiego prawa do dyrektyw unijnych w tym zakresie. Jeszcze w zeszłym roku KE ostrzegła, że jeżeli nie dostosujemy naszego prawa, to mogą zostać wstrzymane płatności z KE dla Polski. Do tej pory jeszcze nie dostosowaliśmy prawa. Właściwy projekt znajduje się już w Sejmie i powinien jak najszybciej przejść przez ścieżkę legislacyjną.

W przypadku zamówień publicznych największy problem leży jednak w stosowaniu unijnych zasad. Niekiedy błędy w ich stosowaniu prowadzą do konieczności zwrotu całej dotacji wraz z odsetkami karnymi. Dlatego też, w oparciu o regulacje unijne i na podstawie zaleceń Trybunału Obrachunkowego Komisja Europejska opracowała Wytyczne do określania korekt finansowych nakładanych na wydatki ponoszone z funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności w przypadku naruszenia przepisów prawa zamówień publicznych. Dokument ten zawiera skierowane do władz krajów członkowskich zalecenie stosowania określonych w nich korekt finansowych lub wprowadzenia analogicznych systemów opracowanych na poziomie krajowym. Na tej podstawie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego przygotowało dokument regulujący kwestię wymierzania korekt finansowych za naruszenia prawa zamówień publicznych związane z realizacją projektów współfinansowanych ze środków funduszy Unii Europejskiej w Polsce, tzw. taryfikator. Zawiera on wyrażone procentowo wielkości korekt finansowych przypisane konkretnym rodzajom naruszeń prawa zamówień publicznych oraz metodologię ich obliczania. To dobra inicjatywa. Służy nie tylko koordynacji i ujednoliceniu sposobu postępowania

w przypadku wykrycia naruszeń przepisów prawa zamówień publicznych. Pozwala także uniknąć subiektywnej oceny korekt finansowych przez kontrolerów i audytorów dla nieprawidłowości i określić, które uchybienia są bardziej ważne z punktu widzenia korekt.

W dokumencie przyjęto podstawowe założenie, zgodnie z którym wskazane poziomy korekt powinny znaleźć zastosowanie jedynie w odniesieniu do tych przypadków naruszeń przepisów prawa zamówień publicznych, w których nie jest możliwe oszacowanie nieprawidłowo wydatkowanej kwoty. Jeżeli natomiast oszacowanie kwoty nieprawidłowości jest możliwe, wielkość korekty powinna być równa ww. kwocie.

3) Procedury ubiegania się o fundusze

Pomimo wcześniejszych doświadczeń nadal w niektórych przypadkach mamy do czynienia z nadmiernym formalizmem procesu aplikacji. Dotyczy on w mniejszym bądź większym stopniu wszystkich programów operacyjnych. W celu uproszczenia pozyskiwania środków z UE Ministerstwo Rozwoju Regionalnego ogłosiło i zakończyło pierwszy etap przedsięwzięcia „Prostsze fundusze”. W jego ramach został powołany zespół ds. uproszczeń systemu wykorzystania środków unijnych. To bardzo dobra inicjatywa Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Szkoda tylko, że jest ona głównie prowadzona na poziomie programów krajowych, ponieważ wyraźnie widać, że sporo problemów z procedurami, a szczególnie z ich skomplikowaniem, pojawia się w programach regionalnych.

Osobie nieznającej problematyki funduszy europejskich trudno zorientować się, jak funkcjonują fundusze, gdzie i na jakie cele można otrzymać dofinansowanie. Na przykład wsparcie dla przed-

sięwzięci jest możliwe w wielu różnych programach. Dlatego konieczne jest przygotowanie przewodnika, który w prosty sposób przedstawiałby, jak, gdzie i na jakie przedsięwzięcia różne grupy beneficjentów (np. przedsiębiorcy, samorządy, organizacje pozarządowe, kościoły i związki wyznaniowe, szkoły itp.) mogą otrzymać dofinansowanie. Takich przewodników na razie nie ma na rynku.

Bariery finansowe

Dwa dni po ogłoszeniu pierwszej edycji raportu, premier ogłosił w Krynicy zamiar wejścia Polski do strefy euro.

Natomiast problemy z euro i złotym, o których pisaliśmy w raporcie nr 1, całkowicie się odmieniły. Wtedy wskazywaliśmy na „topnienie” funduszy europejskich, które otrzymujemy od Unii Europejskiej, jako konsekwencji umacniania się złotego względem euro. Na koniec lipca 2008 r. kurs euro wynosił tylko 3,2 zł. Teraz mamy do czynienia z historycznym osłabieniem waluty narodowej względem euro. Te wahania kursów euro względem złotego powodują więc poważne zakłócenia w realizacji programów operacyjnych. W interesie beneficjentów funduszy jest podjęcie działań przez rząd zmierzających do jak najszybszego wejścia do strefy euro. Wejście do strefy euro niewątpliwie wyeliminowałoby ryzyko kursowe.

Bariery rynkowe

W ostatnich dwóch latach doświadczaliśmy spektakularnego wzrostu cen materiałów i usług, szczególnie w sektorze budowlanym. Tak się na przykład działo w przypadku przetargów ogłaszanych w projektach z Funduszu Spójności w ramach starej perspektywy 2000–2006, gdzie przekroczenia planowanych budżetów osiągnęły już 2,5 mld euro. Były one spowodowane nie tylko umacniającym się złotym (kontrakty w starej perspektywie w Funduszu Spójności są zawierane w euro, a nie w złotych), ale przede wszystkim wzrostem cen materiałów i usług w sektorze budowlanym. Dotknęły one nie tylko Polskę, ale praktycznie wszystkie nowe kraje członkowskie. Szacuje się, że wtedy koszty inwestycji w niektórych obszarach sektora transportu wzrosły o nawet 60 procent. Na szczęście obecnie, ze



Fot. Materiały prasowe

Siedziba Parlamentu Europejskiego w Strasburgu



Siedziba Parlamentu Europejskiego w Strasburgu

Fot. Materiały prasowe

względem na spowolnienie gospodarcze, ceny przystopowały, a nawet zaczęły spadać. Jest to niewątpliwie bardzo dobry moment na ogłaszanie przetargów na roboty budowlane i przetargi, które powinny być możliwie jak najbardziej równomiernie rozłożone w czasie i przestrzeni. Również dzięki na przykład wprowadzonym przez GDDKiA uproszczeniom w dokumentacji przetargowej, więcej firm się kwalifikuje i zgłasza do realizacji projektów.

Z punktu widzenia pogłębiającego się spowolnienia w naszej gospodarce, realizacja projektów unijnych stanowi będzie ważny instrument przeciwdziałający temu spowolnieniu. Przyspieszenie wykorzystania funduszy unijnych stało się zarówno jednym z priorytetów rządu na ten rok, jak również jest jednym z kluczowych elementów programu anty kryzysowego: Pakt Stabilności i Rozwoju.

Bariery ze strony beneficjentów

Jednym z kluczowych problemów jest potencjał beneficjentów do realizacji projektów współfinansowanych ze środków unijnych. Chodzi tu zarówno o proces przygotowywania projektów, ubiegania się o dotacje, następnie zarządzania tymi projektami i rozliczania. Mówiąc o be-

neficientach, mamy na myśli wszystkich beneficjentów: samorządy, przedsiębiorców, organizacje pozarządowe, ale także duże instytucje publiczne, jak ministerstwa, GDDKiA czy PKP PLK. Ci najwięksi, których realizacja projektów będzie krytyczna dla wykorzystania funduszy europejskich, powinni otrzymać specjalne wsparcie doradcze i szkoleniowe na realizację projektów unijnych. Dla tych najmniejszych najważniejsza jest dobra informacja i łatwy dostęp do doradztwa i szkoleń. Te szkolenia i doradztwo mogą być zarówno prowadzone przez sektor publiczny, jak i prywatny.

Podsumowanie

Polska nie może sobie pozwolić na niskie wykorzystanie funduszy europejskich na nową perspektywę finansową 2007–2013 w ramach polityki spójności. Dlatego bardzo ważne jest stałe monitorowanie zagrożeń i usuwanie barier wykorzystania funduszy europejskich. Bariery te będą się zmieniać wraz z czasem i stopniem zaawansowania realizacji programów operacyjnych.

Ważne jest, aby działania skoncentrować na usuwaniu tych barier, które w chwili obecnej są najważniejsze dla wykorzystania funduszy europejskich. W wyniku analizy potencjalnych barier

wykorzystania funduszy europejskich, wyodrębniono najważniejsze obszary, gdzie występują bariery, a które w opinii autora i środowiska przedsiębiorców skupionych w Business Centre Club stanowią największe zagrożenie dla wykorzystania funduszy europejskich. Te najważniejsze obszary to: planowanie w administracji publicznej, koordynacja działań, system instytucjonalny i sprawność administracji, przepisy pomocy publicznej, procedury ubiegania się o fundusze i realizacja projektów unijnych, wahania kursu złotego względem euro, wzrost cen materiałów i usług, spowolnienie gospodarcze w Polsce i światowy kryzys gospodarczy oraz potencjał beneficjentów do realizacji projektów współfinansowanych z funduszy europejskich.

Analiza obecnego stanu zaawansowania realizacji programów operacyjnych prowadzi do wniosku, że w chwili obecnej najważniejsze jest objęcie jak największej ilości środków umowami o dofinansowanie i rozpoczęcie ich realizacji. Największy problem będą stanowić duże projekty infrastrukturalne, które najczęściej są tzw. projektami kluczowymi, wybieranymi w drodze pozakonkursowej. ■

Pełna wersja raportu jest dostępna w internecie:
<http://www.bcc.org.pl/>